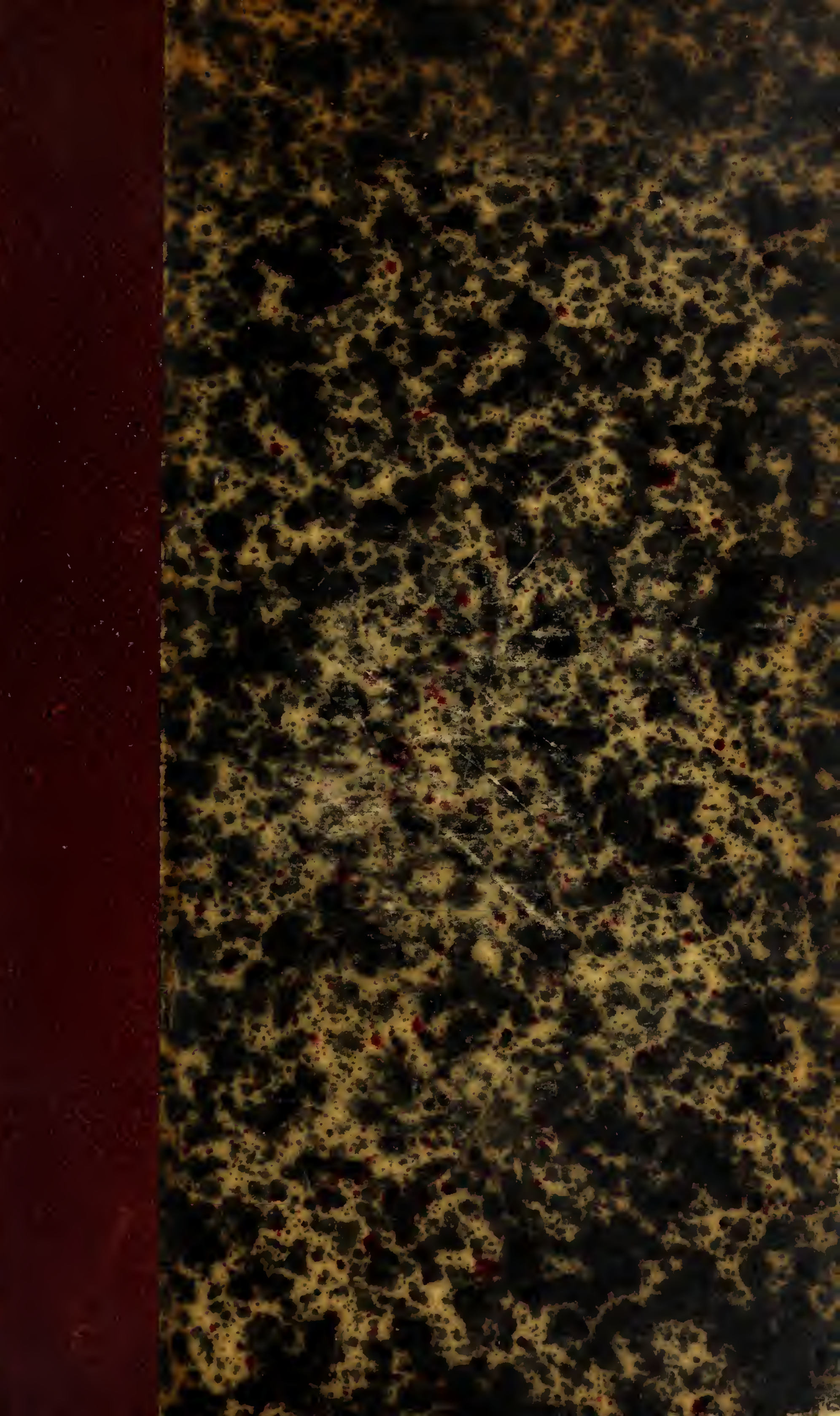
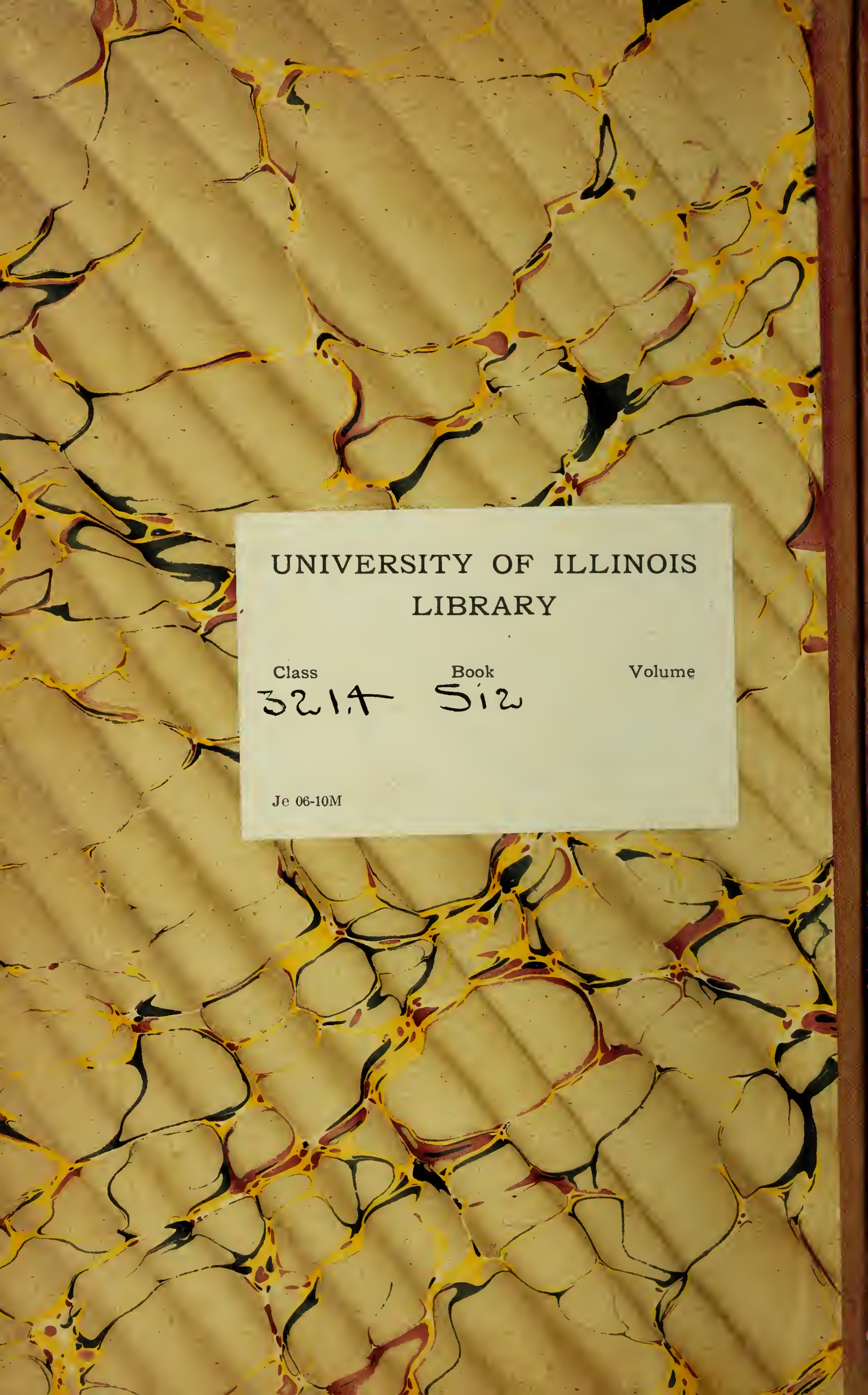




UNIVERSITY OF ILLINOIS
LIBRARY
Class
Book
Volume
321.4
Si2
Je 06-10M



ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE

SUR LE

REFERENDUM LÉGISLATIF

ET LES AUTRES FORMES

DE PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS

A L'EXERCICE DU POUVOIR LÉGISLATIF

ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE

SUR LE

REFERENDUM LÉGISLATIF

ET LES AUTRES FORMES

DE PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS

A L'EXERCICE DU POUVOIR LÉGISLATIF

PAR

JEAN SIGNOREL

DOCTEUR EN DROIT,

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DE LA FACULTÉ DE DROIT DE TOULOUSE ET DE L'ACADÉMIE DE LÉGISLATION.

« Ceux qui constituent un État avec prudence doivent considérer comme la chose la plus nécessaire de donner à la liberté une forte garantie, et le peuple vivra libre d'autant plus longtemps que cette garantie aura été placée en de meilleures mains. »

MACHIAVEL, *Discours sur Tite-Live*, I, 5.

«... La souveraineté nationale n'existe, n'est reconnue, n'est pratiquée dans un pays que là où le Parlement, nommé par la participation de tous les citoyens, possède la direction et le dernier mot dans le traitement des affaires politiques. »

GAMBETTA, *Discours contre le plébiscite* prononcé au Corps législatif le 5 avril 1870. *Discours et plaidoyers politiques de Gambetta*, publiés par J. Reinach. Paris, 1880, I, p. 217.

Ouvrage couronné par la Faculté de droit de Paris
(Concours Rossi, 1894)

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1896

A MA MÈRE

Souvenir de mon éternelle reconnaissance pour son affection et son devouement.

8 Décembre 1895.

BIBLIOGRAPHIE

Adams (Francis Ottivell) et C. D. **Cunningham.** — *The Swiss Confederation*, éd. franç. par H. G. Loumyer.

Annuaire de la législation étrangère, depuis 1872.

Arnaud. — *La révision belge.* Paris, 1893.

Babeau. — *Les assemblées générales des communautés d'habitants en France du XIIIe siècle à la Révolution.* Paris, 1893.

Bancroft. — *History of the United States*, 18e éd.

Bandelier. — *Du referendum au point de vue jurassien.* Porentruy, 1869.

Baumgartner. — *Geschichte des schweizerischen Freistaat und Kantons St-Gallen.*

Beaudouin. — *La vie et les œuvres de J. J. Rousseau.* 2 vol., Paris, 1891.

Béchaux. — *Le referendum* apud *Correspondant* du 25 avril 1892, pp. 247-259.

Benoist. — *Une démocratie historique. La Suisse*, dans la *Revue des Deux-Mondes*, du 15 janvier 1895, pp. 280-315.

Bernet. — *Nach Zwanzig Jahren.* 1868.

Blümer. — *Staats und Rechtsgeschichte der schweizerischen Democratien.* St-Gall, 1850.

— *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes.* Bâle, 2 t. en 3 vol., 1880-1891.

Bluntschli. — *Lehre vom modernen Staat.* Tr. Riedmatten. Paris, 1881.

— *La Politique.* Tr. Riedmatten. Paris, 1879.

— *Geschichte des allgemeinen Staats-Rechts-und-Politik.* Munich, 1864, 3e éd., 1881.

— *Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes.* 2 vol., 2e éd., 1875.

Boutmy. — *Etudes de droit constitutionnel.* Paris, 1885.

Bonaparte (Prince Roland). — *Assemblées démocratiques en Suisse*, dans le *Figaro* du 28 mai 1890.

Borgeaud. — *Histoire du plébiscite.* Genève et Paris, 1887.

— *Etablissement et révision des Constitutions.* Paris, 1893.

Brissaud. — *Le Referendum en Suisse* apud *Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence*, 1888, pp. 402-424.

Bryce. — *The American Commonweath*, éd. 1893.
Bullinger. — *Referendum's Geschichte.*
Buchez et **Roux.** — *Histoire parlementaire de la Révolution.* 40 vol., Paris, 1834.
Burkli. — *Direckte Gesetzgebund durch das Volk.* 1869.
Canovas del Castillo. — *Problemas contemporaneos*, III. *Discurso del Ateneo : La democratia pura en Suiza*, pp. 45-86.
Chambrun. — *Droits et libertés aux Etats-Unis. Leurs origines et leurs progrès.* Paris, 1891.
Chatelanat. — *Die Wirkungen des Referendums im Kanton Bern* apud *Zeitschrift für schweizerische Statistik*, 1877.
— *Die schweizerische Democratie in ihrer Fortentwicklung.* Bern, 1879.
Cherbuliez. — *De la démocratie en Suisse.* Genève, 1843.
Coodlidge. — *The early hystory of the referendum* apud *English historical Review*, octobre 1891.
Curti. — *Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebund.* Zurich, 1885.
— *Zur Geschichte der Volksrechte.* Zurich, 1881.
Dændlicker. — *Histoire du peuple suisse.* Tr. Faure. Paris, 1879.
Dareste. — *Constitutions modernes.* 2 vol., Paris, 1883.
Deploige.— *Le referendum en Suisse.* Bruxelles, 1892.
— *Le vote obligatoire en Suisse.* Extrait de la *Revue générale*, mars 1893. Bruxelles, 1893.
Deschwanden. — *Die Entwicklung der Landsgemeinde in Nidwalden als Gesetzgebunde Gevalt*, in der *Zeitschrift für schweiz. Recht.*, Bd. VI.
Desjardins (Arthur). — *De la liberté politique dans l'Etat moderne.* Paris, 1894.
Droz (Numa). — *La démocratie et son avenir* apud *Bibliothèque universelle et Revue Suisse*, t. XVI, décembre 1882, pp. 384-415.
— *La révision fédérale. Ibid.* année 1885, pp. 1 sq.
— *La démocratie en Suisse et l'initiative populaire. Ibid.*, novembre 1894, pp. 225-250.
Dubs. — *Die schweizerische Democratie in ihrer Fortentwicklung.* Tr. Kohn. Genève, 1868.
— *Le droit public de la Confédération Suisse.* 2 vol., Neufchâtel et Genève, 1878.
Dunand. — *La législation par le peuple en Suisse.* Genève, 1894.
Dupriez. — *Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique.* 2 vol., Paris, 1893.
Duvergier de Hauranne. — *La Suisse et la révision de sa constitution* apud *Revue des Deux-Mondes*, 1873, pp. 753-801.

Ernst. — *Die Volksrechte im eidgenœssichen Bunde* apud *Monat-Rosen*, 1883-1884.

Esmein. — *Deux formes de gouvernement* apud *Revue du droit public*, nº 1, janvier-février, 1894, pp. 15 sq.

Favre (Edouard). — *La Confédération des huit Cantons.* Genève, 1879.

Freeman. — *The growth of the english Constitution.* London, 1872. Tr. A. Dehaye. Paris, 1877.

Fuld. — *Dœ versuchte Einfürhung des Referendums in Belgien* apud *Arch. für œffentl. Recht.*, 1893, pp. 558-567.

Fürrer. — *Histoire du Valais.*

Hauleville (Baron de). — *Le referendum royal.* Bruxelles, 1892.

Gamond. — *De la révision constitutionnelle en Belgique* apud *Belg. jud.*, 1893, col. 1345.

Ganzoni. — *Beitræge zur Kenntniss des bündnerischen Referendums.* Zurich, 1890.

— *Das referendum im schweizerischen Staatsrecht* apud *Arch. für öffentl. Recht*, vol. II.

Gavard. — *Les formes nouvelles de la démocratie. Le referendum et l'initiative populaire en Suisse* apud *Nouvelle revue*, 15 mars 1892.

Gengel. — *Aphorismen über Democratisches Staatsrechts.* Bern, 1864.

— *Die Erweiterung der Volksrechte.* Bern, 1868.

Gourd. — *Les chartes coloniales et les Constitutions des Etats-Unis de l'Amérique du Nord.* 2 vol., Paris, 1885.

Greef (de). — *La Constituante et le régime représentatif.* Bruxelles, 1892.

Guizot. — *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe.* 2 vol., Paris, 1851.

Henne-Amrhyn. — *Histoire du peuple suisse.* 3 vol., Leipzig, 1865.

Heppworth Dixon. — *La Suisse contemporaine.* Tr. E. Barbier. Paris, 1872.

Herzog. — *Das Referendum in der Schweiz.* Berlin, 1885.

Hiestand. — *Zur Lehre von den Rechtsquellen im schweiz. Staatsrecht.* Zurich, 1891.

Hilty.— *Das Referendum in schweizerischen Staatsrecht* apud *Arch. für öffentl. Recht.* Bd. II.

— *Theoretiker und Idealisten der Democratie.* Bern, 1868.

— *Les Constitutions fédérales de la Confédération suisse.* Tr. franç. par F. H. Mentha. *Exposé historique écrit sur la demande du Conseil fédéral à l'occasion du sixième centenaire de la première alliance perpétuelle du 1er août* 1291. Neufchâtel, 1891.

— *Le Referendum et l'initiative en Suisse* apud *Revue de droit in-*

ternational, t. XXIV, 1892, n° 4, pp. 384-405 ; n° 5, pp. 476-489.

Hoffmann. — *Das Plebiscit als Correctiv der Wahlen.* Berlin, 1884.

Hopp. — *Geschichte der Eidgenœssische Bünde.*

Hymans. — *Le Referendum dans la Constitution suisse.* Extrait de la *Revue de Belgique* du 15 janvier 1892. Bruxelles, 1892, 38 pages.

Jean de Bruxelles. — *Referendum et consultation directe.* Bruxelles, 1892, 8 pages.

Keller. — *Das Volksinitiativrecht nach den schweizerischen Kantonsverfassungen.* Zurich, 1889.

Kœnig. — V. article dans la Revue *Organ der Zœfinger Verein*, avril 1889.

Kopp. — *Histoire de la Confédération suisse*, 4 vol. — *Documents à l'appui de cette histoire*, 2 vol.

Laffite. — *Lettres d'un parlementaire.* Paris, 1894.

Lanzoni. — *Storia dei comuni italiani dalle origine al* 1313. Milano, 1881.

Laveleye (de). — *Le gouvernement dans la démocratie.* 2 vol., Paris, 1891.

Lefebvre Pontalis. — *Les assemblées plénières en Suisse.* Extrait du *Figaro* du 28 mai 1894. Paris, 1894.

Lorand. — *Le referendum.* Bruxelles, 1890.

Machiavel. — *Discours sur Tite-Live.*

Maine (H. Sumner). — *Essais sur le gouvernement populaire.* Paris, 1865.

Malon (Benoit). — *Le socialisme intégral.* 2 vol., Paris, 1892.

Marsauche. — *La Confédération helvétique.* Neufchâtel, 1891.

Naville. — *A propos du referendum* apud *Revue internationale*, 10 mars 1887, pp. 833-840.

Nimal. — *Représentation proportionnelle et referendum* apud *Journal des tribunaux*, n° 879, 8 colonnes.

Noailles (duc de). — *Cent ans de République aux Etats-Unis.* 2 vol., Paris, 1886, 1889.

Oberholtzer (Ellis P.). — *Law making by popular vote or the american referendum* apud *Publicationes of the American Academy of political and social scienze*, n° 48.

— *The referendum in America.* Philadelphia, 1893.

Parieu (de). — *Principes de la science politique.* Paris, 1875.

Poore. — *Charters and Constitutions*, éd. 1878.

Prins. — *La démocratie et le régime parlementaire.* Bruxelles, 1887.

Proudhon. — *Théorie du mouvement constitutionnel au XIXe siècle.* Paris, 1870.

— *Idée générale de la Révolution au XIXe siècle.* T. X des *Œuvres complètes.* éd. Marpon.

Raggio. — *La révision constitutionnelle* apud *Revue socialiste*, octobre 1889.

Ramalho. — *Etude historique sur le referendum* apud *Revue générale d'administration*, octobre, novembre 1892.

Rambert. — *Les Landsgemeinde de la Suisse* apud *Bibliothèque universelle et Revue suisse*, t. XLII, 1871, pp. 536 sq.

Rittinghausen. — *La législation directe et ses adversaires*. Bruxelles 1852.

Roscher. — *Politik Geschichtliche Naturlehre der Monarchie, Aristocratie und Democratie*. Stuttgart, Cotta, 1892.

Saint-Girons. — *Essai sur la séparation des pouvoirs*. Paris, 1881.

Saleilles. — V. art. dans la *Revue du droit public*, septembre-octobre 1894, pp. 345 sq. (Analyse de l'ouvrage précité de M. Oberholtzer).

Salis. — *Le droit fédéral suisse*. Tr. E. Borel. 2 vol., Berne, 1892.

Sammlung enthaltend die Bundesverfassung und die in Kraft bestehenden Kantons-verfassungen. — *Im Auftrage des Schweiz-Bundesrathes von der Bundeskanzlei herausgegeben*. Bern, 1891.

Sismonde de Sismondi. — *Etudes sur les Constitutions des peuples libres*. Paris, 1836.

Stuart Mill. — *Considerations on representative government*. Tr. Dupont Withe. Paris, 1865.

Stürler. — *Die Volksamfragen im alten Bern*, Bern, 1869.

Stüssi. — *Referendum und Initiative im Kanton Zurich*.

Tocqueville. — *La démocratie en Amérique*, 4 vol., Paris, 1840.

Vaillant. — *Révision par le peuple* apud *Almanach de la question sociale pour* 1895.

Vogt. — *Referendum, Veto und Initiative* apud *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*. Tubingen, 1873.

Vulliemin. — *Geschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft*. 2 vol., Lausanne, 1877.

Wuarin. — *L'évolution de la démocratie en Suisse* apud *Revue des Deux-Mondes* du 1er août 1891.

*** *Das Referendum in der Schweiz* apud *Unzere Zeit* (Leipzig), juillet 1891.

*** *Le referendum belge* apud *Revue des Deux-Mondes*, 1er août 1891.

INTRODUCTION

« Ceux qui constituent un Etat avec prudence doivent considérer comme la chose la plus nécessaire de donner à la liberté une forte garantie, et le peuple vivra libre d'autant plus longtemps que cette garantie aura été placée en de meilleures mains ».

[MACHIAVEL, *Discours sur Tite-Live*, I, 5.]

« ... La souveraineté nationale n'existe, n'est reconnue, n'est pratiquée dans un pays que là où le Parlement nommé par la participation de tous les citoyens, possède la direction et le dernier mot dans le traitement des affaires politiques ».

GAMBETTA, *Discours contre le plébiscite* prononcé au Corps législatif le 5 avril 1870. *Discours et plaidoyers politiques de Gambetta* publiés par J. Reinach, Paris, 1880, I, p. 217.]

Vivant en société, réuni à d'autres créatures semblables à lui, l'homme conserve bien encore sa liberté, mais comme toutes ces libertés juxtaposées pourraient venir, un jour, à se heurter, à entrer en lutte, il est dans l'ordre des choses qu'une autorité s'élève au-dessus de toutes ces individualités, un être fictif, un être de raison, planant en quelque sorte sur la nation, pour y maintenir, y imposer même au besoin, la paix, la justice, une harmonie aussi parfaite que possible. Cet être de raison, c'est l'État[1].

1. Jean Bodin, député de Paris aux Etats Généraux de Blois, en 1576, donné une définition célèbre de l'Etat : « République est un droit gouvernement de plusieurs mesnages et de ce qui leur est commun avec puissance souveraine ». V. Funck-Brentano, *La politique, principes critiques, réformes*. Paris, 1893, pp. 49 sq.

Certains auteurs ont voulu assimiler l'État à un organisme ; cette théorie ne présente aucun intérêt [1], et, de plus, elle est inexacte parce qu'il existe des différences peut-être entre l'État et un organisme. Dans un être humain, dans l'individu, les diverses parties n'ont point conscience du tout qu'elles constituent : elles sont inertes et sans vie, et, sous peine d'anéantir cet être, il leur est impossible de se séparer de lui pour adhérer à un autre ou rester seules. Dans le corps social, au contraire, elles ont une existence propre, une véritable personnalité : elles peuvent se séparer, sans le moindre danger, soit pour ce corps social, soit pour elles-mêmes et vivre seules et indépendantes [2].

L'Etat est, en droit, une personne ; Bluntschli l'a très bien établi après l'avoir défini « la personnification de la puissance de la nation » [3]. La personne de l'État diffère des autres personnes morales qu'elle renferme dans son sein, parce que, seule, elle jouit de la souveraineté. La « souveraineté » est la volonté de l'Etat en tant qu'elle exerce un empire, sa puissance considérée dans sa majesté et sa force suprême [4]. La nation est souveraine en ce sens qu'elle exerce le *pouvoir suprême*, c'est-à-dire celui qui s'élève au-dessus de tous, qui

1. Cf. Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*. Leipzig, 1878, pp. 5, 6.
2. Cf. Palma, *Corso di diritto costituzionale*. Firenze, 1883, I, p. 93.
3. *Lehre vom modernen Staat*, I, p. 561.
4. Pour la définition de la souveraineté, V. J.-J. Rousseau, *Contrat social*, II, 1 ; Sismonde de Sismondi, *Etudes sur les Constitutions des peuples libres*. Paris, 1836, pp. 88 sq. ; J. Jellinet, *Die Lehre von den Staatsverbindungen*. Vienne, 1882, p. 16 ; P. Phillimore, *Commentaries upon international Law*, I, pp. 91, 92 ; Escher, *Handbuch den praktischen Politik*. 2 vol., Leipzig, 1863-1864, I, p. 53 ; A. Haenel, *Studien zum deutschen Staatsrechte*, I, *Die vertragsmässigen Elemente der deutschen Reichsverfassung*. Leipzig, 1873 ; Dubs, *Droit public suisse*. Genève, 1878, I, p. 48 ; de Ferron, *De la division du pouvoir législatif en deux Chambres*. Paris, 1885, p. 337 ; John Dewey, *Austin's theory of sovereignty* apud *Political science Quaterly*, IX, nº 1, mars 1894, pp. 31-52.

statue sans appel; elle n'exerce pas un *pouvoir souverain* dans la véritable acception du mot, car ce pouvoir n'est pas d'une nature différente de celle des autres, soumis à aucune loi, source de toute autorité, véritablement absolu comme l'est celui de Dieu [1].

La souveraineté ainsi entendue s'exerce :

α) A l'intérieur; — l'État est l'arbitre suprême de son organisation, de sa constitution qu'il a la faculté de changer au gré de ses désirs; il possède le pouvoir de déclarer le droit, d'édicter des règles générales obligatoires pour tous ceux qui lui sont soumis. Un Etat qui verrait sa souveraineté limitée par une puissance supérieure ne serait plus un Etat.

β) A l'extérieur; — c'est l'indépendance complète vis-à-vis des autres puissances; en d'autres termes, un Etat véritablement souverain n'est lié vis-à-vis des autres que par sa propre volonté : par le contrat.

Le pouvoir social usant de la souveraineté pour faire des lois s'appelle *pouvoir législatif*. Ce pouvoir, après avoir édicté des règles, doit assurer leur observation et se faire obéir. Un Etat impuissant à se faire obéir n'aurait qu'une vie apparente parce que, « la religion qui s'adresse à l'âme peut se passer d'une puissance externe. Le droit ne le peut pas, car il faut, au besoin, qu'il s'affirme par la force [2] ». Ainsi, agent de l'application des lois, l'État est le *pouvoir exécutif*. Il est le *pouvoir judiciaire* quand il réprime par des peines les infractions à ses commandements [3].

1. Littré a complètement oublié cette distinction quand il a dit : « La base de notre droit politique est le suffrage universel, en lui réside la souveraineté, il est la source de tout pouvoir ». *Revue de philosophie positive*, t. IX, août 1872, dans de Ferron, *op. cit.*, p. 342. Cf. *infrà*.

2. Bluntschli, *La Politique*. Trad. Riedmatten. Paris, 1870, p. 110.

3. Cf. Léon Duguit, *Des fonctions de l'Etat moderne. Etude de sociologie juridique*. *Revue internationale de sociologie*, mars 1894, pp. 161-197.

Pouvoir législatif (décisions réfléchies et séparées de l'exécution), pouvoir exécutif (décisions secondaires prises par le gouvernement seul et dont le corps social n'a pas conscience), pouvoir judiciaire (jugement des actes au point de vue du droit)[1], voilà, non pas trois pouvoirs distincts, mais un seul : la souveraineté considérée dans ses caractères propres, ses éléments essentiels, la confection, l'interprétation et l'exécution des lois. Si, arriver à une notion approfondie de cette souveraineté est encore une chose relativement facile, des difficultés considérables surgissent quand on se demande à qui, dans l'Etat, elle doit appartenir en fait, en tant que pouvoir législatif.

Aristote énumère les divers éléments de la société capables d'exercer la souveraineté[2].

Aristocratie. — *a*) Elle ne doit pas appartenir aux citoyens distingués : le système aristocratique est avilissant pour ceux qui sont écartés des fonctions publiques et dangereux pour l'Etat ; ces mécontents seront bientôt des ennemis ;

b) Si les gens de bien revendiquent la souveraineté pour leurs vertus, l'homme qui en possédera le plus la réclamera avec juste raison pour lui seul ;

c) Même objection à ceux qui la donnent aux plus riches : le citoyen, plus riche que tous les autres ensemble, devra la posséder tout entière[3].

Monarchie absolue. — Il ne faut pas que l'homme supérieur soit investi du pouvoir parce que « c'est exagérer le

1. Hauriou, *Précis de droit administratif.* Paris, 1893, pp. 10 sq.
2. Cf. Locke, *Civil government*, ch. X, *De la forme du gouvernement*, p. 259, éd. Morleu ; John Burgess, *Political Science*, Boston, 1890, I, p. 172,
3. Cf. de Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie.* Paris, 1891. t. I, pp. 11-14.

principe oligarchique, qu'ainsi une majorité plus considérable est exclue des magistratures et que c'est, en outre, commettre une faute grave que de substituer à la souveraineté de la loi la souveraineté d'un individu toujours livré ou exposé aux mille passions qui troublent l'âme humaine [1] ».

Démocratie. — Il reste un seul parti : attribuer la souveraineté au peuple, à la multitude ; c'est le meilleur, suivant Aristote : 1° la majorité est au-dessus des hommes supérieurs, sinon individuellement, du moins en masse, « de la même manière qu'un repas où chacun fournit son écot est toujours plus complet que le repas isolé d'un des convives, de la même manière qu'un repas donné à frais communs est plus splendide que le repas dont un seul fournit la dépense ; 2° la multitude peut être ramenée à un seul être si on la considère dans son unité. Cet être, résultante d'intelligences innombrables, est plus capable que le plus capable des individus pris isolément ; 3° la corruption de la multitude est plus difficile que celle de plusieurs citoyens [2].

En résumé, si l'exercice de la souveraineté appartient à une seule personne, l'Etat forme une monarchie absolue ou un empire ; — à une fraction de la nation, une oligarchie ; — à la nation entière, une démocratie.

Aujourd'hui il ne saurait être question de confier l'exercice

1. Cf. Platon, trad. V. Cousin, t. VII, *Les lois*, p. 178.

2. Pour cette dernière considération, cf. *Revue socialiste*, année 1893, t. XVIII, p. 328. — Aristote, *Politique*, III, 5, 6, 7, 8 ; Cic., *De Rep.*, I, 26 ; cf. Adolphe Posada, *Tratado de derecho politico*. Titre I. *Theoria del Estado*. Madrid, 1893 ; Titre II. *Derecho constitutional*. Madrid, 1894 ; Wilhem Roscher, *Politik Geschichtliche Naturlehre der Monarchie, Aristocratie und Democratie*. Stuttgart Cotta, 1892 ; E. de Parieu, *Principes de la science politique*. Paris, 1875, ch. II, III, IV ; Machiavel, *op. cit.*, I, 2 ; H. Passy, *Des formes de gouvernement et des lois qui les régissent*. Paris, 1876, pp. 7 sq.; H. Sumner Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*. Trad. fr., Paris, 1887, chap. II.

du pouvoir législatif à un homme : presque tout le monde est d'accord pour admettre que c'est la nation qui doit l'exercer [1].

Ce premier point admis, une nouvelle difficulté se présente ; ce pouvoir législatif sera-t-il *retenu* ou *délégué*, c'est-à-dire sera-t-il exercé directement par la nation ou bien par des délégués, par quelques-uns seulement ? S'il est retenu, c'est la consécration du système du *gouvernement direct pur*, s'il est délégué, celle du *système représentatif*.

Les hommes politiques n'ont pas voulu se contenter de ces deux systèmes et ils en ont imaginé un troisième, qui n'est que la réunion des deux précédents : le peuple tout à la fois retient et délègue son pouvoir : il confie à des représentants le soin de faire la loi, avec la réserve qu'il approuvera ou rejettera les décisions votées par eux. C'est le *Referendum*.

§ 1er. — Gouvernement direct pur.

La nation *exerce elle-même* le pouvoir législatif, sans aucune délégation. Toutes les affaires de l'État sont portées à l'assemblée populaire ; là, chacun a le droit de prendre la parole, de faire une proposition de loi, de motiver son vote, de telle sorte que tout citoyen exerce directement la portion de souveraineté qui lui appartient. Le peuple statue sur les lois, les traités de paix ou la guerre ; toute la vie de l'État est entre ses mains et il n'obéit qu'aux lois qu'il a votées lui-même.

La démocratie directe qui fut presque pratiquée — sauf

1. Athénagore de Syracuse disait en parlant de la démocratie : Ἐγὼ δέ φημι πρῶτα μὲν δῆμον ξύμπαν ὠνομάσθαι, ὀλιγαρχίαν δὲ μέρος, ἔπειτα φύλακας μὲν ἀριστους εἶναι χρημάτων τοὺς πλουσίους, βουλεῦσαι δ'ἂν βέλτιστα τοὺς ξυνετούς, κρῖναι δ'ἂν ἀκούσαντας ἄριστα τοὺς τολλούς, και ταῦτα ομοίως καί κατὰ μέρη καὶ ξύμπαντα ἐν δημοκρατίᾳ ἰσομοιρεῖν. Dans Thucydide, VI, 39, éd. Haas, Paris, 1840, p. 261.

des différences dans les modes d'application, — à Athènes [1], à Rome [2], dans l'ancienne Gaule [3], la vieille Germanie [4], et peut-être chez les Mérovingiens [5] et les Carlovingiens [6], dans les cités de la Hanse, les grandes villes d'Allemagne, certaines républiques italiennes [7], les anciennes communes flamandes [8], n'a été possible que dans de petits États, chez des peuples qui ont eu assez de loisirs pour travailler à la confection des lois et dont

1. ΑΘΗΝΑΙΩΝ ΠΟΛΙΤΕΙΑ. Aristotle, *On the constitution of Athens*, éd. Kenyon. Londres et Oxford, 1891. Trad. de Th. Reinach, pp. 81 sq.; Borgeaud, *Histoire du plébiscite*. Genève et Paris, 1887, pp. 17 sq.; Hermann, *Griech. Staatsalterthümer*, II, 1, § 9.

2. Fr. Heuschel, *De jure comitiorum tributorum in legibus ferendis*. Hildesheim, 1871; Genz, *Die Tributcomitien* (*Philologus*, XXXVI, 1877); Göll, *Uber die Wahlcomitien der Kaiserzeit* (*Zeitschr. f. d. Alterthumswissenschaft*, 1856, pp. 509-527); Göttling, *Die Volksversammlungen der römischen Republik*. Leipzig, 1826; Th. Mommsen, *Die patricich, plebejishen Comitien der Republik. Röm. Forschungen*. I², [1864], pp. 134-166; Id., *Die Sonderversammlungen der Plebs nach Curien und Tribus. Röm. Forschungen*, I², 1864; Rubino, *Von den Volksversammlungen Untersuch*, pp. 232-500; Schubze, *Von den Volksversammlungen der Römer*. Gotha, 1815; Soltau, *Uber Entstehung und Zusammensetzung der altrömischen Volksversammlungen*. Berlin, 1880; Id., *Die Güttigkeit der Plebiscite*. Berlin, 1884; V. *infrà*.

3. Cœsar, *De B. G.*, V, 27; VII, 4; Fustel de Coulanges, *La Gaule romaine*, 1891; cf. *infrà*.

4. Tac., *Germania*, 11; cf. *infrà*.

5. Aimoin, *De gest-Franc.*, I. XVI; *Edit de Childebert*, 532; Texte, *Ex vita S. Salv. episcopi*; Glasson, *Histoire du droit et des institutions de la France*. Paris, 1888, t. II, pp. 320 sq.; Fustel de Coulanges, *Histoire des institutions politiques de l'ancienne France. Monarchie franque*, pp. 63 sq., éd. 1888; Id., *Revue historique de Monod*, t. XXII; Sohlm, *Gerichtsverfassung*, I, pp. 38 sq.; Voitz, *Verfassungsgeschichte*, II.

6. *Edit de Pistes* de 864: « Lex consensu populi fit et constitutione regis »; *Capitulaire de* 803, cap. 2; Pertz, *Leges*, I, 495; Boretius, *Capitularia regum Francorum*, p. 112; Glasson, *op. cit.*, p. 450.

7. Sismonde de Sismondi, *Républiques italiennes du moyen âge*, II, pp. 380 sq.; Muratori, *Antiquités italiennes*, t. IV passim et notamment *Dissertations*, XLV et XLVI; Daru, *Histoire de Venise*, I, p. 505; II, p. 293; F. Lanzani, *Storia dei comuni italiani dalle origine al* 1313. Milano, 1881; de Laveleye, *op. cit.*, II, pp. 310 sq.

8. *Ibid.*, pp. 362 sq.; De Greef, *La Constituante et le régime représentatif*. Bruxelles, 1892, pp. 50 sq.

les affaires publiques ont été peu importantes ; c'est ainsi que quand Rome eut étendu sa domination et que ses affaires se furent multipliées, le pouvoir impérial remplaça les anciennes institutions libres [1].

§ 2. — Gouvernement représentatif.

« *Gouvernement représentatif*, dit Stuart Mill, signifie que la nation tout entière ou au moins une portion nombreuse de la nation, exerce, par l'entremise des députés qu'elle nomme périodiquement, le pouvoir du contrôle suprême, pouvoir qui, dans toute constitution, doit résider quelque part [2] ».

Le gouvernement représentatif que l'antiquité n'a jamais connu et que toutes les nations européennes ont consacré, à l'exception de la Russie, de la Turquie et du Monténégro, a pour lui une expérience de plusieurs siècles, car, au moyen âge, chaque peuple avait ses chambres, ses Diètes, ses Cortès, ses États ou son Parlement. Cette expérience a prouvé qu'il est le seul mode de gouvernement compatible avec l'ordre, la grandeur, la multiplicité des affaires, les difficultés des rapports internationaux, la civilisation des grands États modernes. Bluntschli voit en lui « la forme *moderne* de la démocratie ». Stuart Mill va encore plus loin : « Puisque, dans une communauté qui dépasse les bornes d'une petite ville, chacun ne peut participer personnellement qu'à une très petite

1. Cf. *infrà*.
2. *Considerations on representative government*. Tr. Dupont Withe. Paris, 1865, p. 102. — « Le système représentatif est une procuration donnée à un certain nombre d'hommes par la masse du peuple qui veut que ses intérêts soient défendus, et qui néanmoins n'a pas le temps de les défendre toujours lui-même ». Benjamin Constant, *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes. Discours prononcé à l'Athénée royal de Paris en* 1819.

portion des affaires publiques, le type idéal d'un gouvernement parfait ne peut être que le type représentatif [1] ».

Des esprits superficiels ont prétendu que c'est là son seul titre. « Bien lui en prend d'être aussi solidement assis dans les faits et de pouvoir montrer ce qu'il sait faire d'une nation. Car au point de vue théorique, envisagé *a priori*, il ne fait pas grande figure : c'est une des notions qui ont le plus besoin d'être expliquées, et qui comportent le plus de cas réservés à des temps meilleurs, ou même exceptés absolument. On ne voit pas qu'il réponde tout d'abord à quelque grand idéal, ou de liberté, ou de vertu, ou d'universalité... La plus haute manière d'être libre, ce n'est pas d'être représenté ; c'est d'être souverain en personne sur la place publique, c'est d'exécuter directement à ciel ouvert (quand le ciel le permet comme en Grèce) ces grands exercices politiques qui consistent à légiférer, à juger, à élire les magistrats, à décréter la paix ou la guerre [2] ».

Cette assertion est inexacte. Le gouvernement représentatif est établi sur des principes déterminés qui sont au nombre de trois [3] :

1° Une grande nation ne peut pas exercer elle-même la fonction législative [4].

2° Un peuple est toujours capable d'apprécier — d'une manière très générale — les institutions qui doivent le régir.

1. *Op. cit.*, p. 83 ; Cf. de Laveleye, *Le régime parlementaire et la démocratie*, apud *Revue des Deux-Mondes* du 15 décembre 1882, pp. 824 sq.; E. Vacherot, *La République constitutionnelle et parlementaire*, *Ibid.*, 15 novembre 1879, pp. 252 sq.

2. Stuart Mill, *op. cit.*, *Introduction de Dupont White*, p. XXVIII.

3. Saint-Girons, *Essai sur la séparation des pouvoirs*. Paris, 1881, p. 149 ; Sumner Maine, *op. cit.*, p. 21.

4. Cf. *infrà*.

Cette vérité remonte bien haut : elle a été proclamée, dès le XIII[e] siècle, en Angleterre, sous le règne d'Henri III dans le recueil des *Chants politiques de l'Angleterre* de Wrigt[1].

Igitur communitas regni consulatur,
Et quid universitatis sentiat sciatur,
Cui leges propriæ maxime sunt notæ[2]...

3° Il est nécessaire qu'un gouvernement soit aristocratique, c'est-à-dire confié à quelques-uns seulement. « Il y a une aristocratie naturelle fondée sur le talent et la vertu, qui semble destinée au gouvernement des sociétés, et, de toutes les formes politiques, la meilleure est celle qui pourvoit le plus efficacement à la pureté du triage de ces aristocraties naturelles et à leur introduction dans le gouvernement[3] ». Cette sorte d'inégalité doit exister dans toutes les démocraties ; si elle était imposée par un prince ou par un despote, elle aurait quelque chose d'odieux ; créée et organisée par le peuple souverain, elle devient, dans les grands États, un des fondements de la liberté.

Le mécanisme du système représentatif est connu : la souveraineté appartient à la nation, à tous les citoyens ; mais, comme la population en masse ne saurait l'exercer, pour la rendre effective, il faut créer et instituer des pouvoirs qui représenteront le corps social. C'est ainsi que l'exercice de la souveraineté est confié à un petit nombre seulement, à ceux qui, choisis comme l'élite des citoyens pour leurs talents et leur parfaite honorabilité, justifient constamment de la confiance qui leur a été accordée. Le vérité, la justice sont quelquefois

1. *Wright's political Lays of England-Camden Society*, 1839.
2. Dans Edward A. Freemann, *The growth of the english Constitution*. Tr. Alexandre Dehaye. Paris, 1877, p. 182.
3. Jefferson, cit. par C. de Witt, *Etude sur Th. Jefferson* apud *Revue des Deux-Mondes*, 15 juillet 1859 ; St-Girons, *op. cit.*, p. 149, n. 2.

cherchées et trouvées par tel esprit plus facilement que par tel autre ; mais, pour présider aux destinées d'une nation, assurer sa liberté, accroître sa prospérité, une longue et savante préparation est nécessaire. Un pays ne peut être gouverné avec sagesse, succès et éclat, que lorsqu'il est confié aux plus éclairés et aux plus honnêtes. L'histoire, un des meilleurs enseignements des peuples et des rois, confirme cette règle avec une précision telle qu'il est presque impossible de ne pas la considérer comme un axiome.

Partant de ces idées, le gouvernement représentatif repose, ainsi que l'a établi Guizot, sur la répartition du pouvoir de fait en raison de la capacité d'agir selon la raison et la justice d'où découle le pouvoir de droit. Ce principe est celui que les hommes appliquent tous les jours, dans la sphère de leurs intérêts privés, quand ils ne confient leur personne, leurs biens, qu'à des individus à même de faire un usage raisonné du pouvoir à eux attribué et aussi lorsqu'ils retirent ce même pouvoir à celui qui est indigne ou incapable de l'exercer.

Le système représentatif dont la structure est quelque peu compliquée, savante et artificielle, part de l'unité de la nation en réunissant toutes les classes dans une représentation commune et aboutit à l'unité, à un « idéal » dont l'existence ne saurait être contestée. Guizot l'a magistralement démontré : « Pascal a dit : « La multitude qui ne se réduit pas à l'unité est « confusion. L'unité qui n'est pas multitude est tyrannie ». C'est l'expression la plus belle et la définition la plus précise du gouvernement représentatif. La multitude, c'est la société ; l'unité, c'est la vérité, l'ensemble des lois de justice et de raison qui doivent gouverner la société. Si la société reste à l'état de multitude, si les volontés isolées ne se réunissent pas sous l'empire de règles communes, si elles ne reconnaissent pas

également la justice et la raison, si elles ne se réduisent pas elles-mêmes à l'unité, il n'y a pas de société, il y a confusion. L'unité qui n'est pas sortie du sein de la multitude, qui lui a été violemment imposée par un ou plusieurs, n'importe le nombre, en vertu d'un droit à eux personnel, est une unité fausse et arbitraire ; c'est la tyrannie. Le but du gouvernement représentatif est d'empêcher à la fois la tyrannie et la confusion, de ramener la multitude à l'unité en la provoquant à la reconnaître et à l'accepter elle-même [1] ».

Si le gouvernement représentatif a pour but d'arriver à la manifestation de la volonté générale, il ne doit pas cependant méconnaître l'expression de toutes les idées et de toutes les opinions. Il faut qu'une assemblée représentative soit un « comité des griefs et un congrès des opinions » [2], et non pas l'organe d'une majorité aveugle, et, en tant que majorité, il importe qu'elle n'oublie jamais que des égards sont dus à la minorité, qu'il sera toujours bon de chercher à lui accorder satisfaction dans la mesure du possible et « de donner à ceux dont l'opinion a le dessous la satisfaction intime d'avoir été écoutés et éconduits pour des raisons supérieures, et jugées telles par les représentants de la majorité de la nation », car les vaincus de la veille sont souvent les insurgés du lendemain.

Le système représentatif est personnifié par une ou deux assemblées dont les membres, suivant les uns, doivent recevoir de leurs commettants des instructions précises et déterminées, un mandat impératif, — suivant les autres, un degré de confiance illimité. Il n'est possible de le considérer comme

1. *Hist. des origines du gouvernement représentatif de l'Europe.* 2 vol., Paris, 1851, t. 1, p. 36.
2. Stuart Mill, *op. cit.*, p. 123 *in fine.*

une réalité que si, grâce au suffrage universel, les minorités aussi bien que la majorité participent à la confection des lois. Le suffrage universel avec la représentation proportionnelle des parties est une des phases dernières de l'évolution de la démocratie représentative [1].

§ 3. — Système du referendum.

L'expression *referendum* implique l'idée de deux pouvoirs inégaux dont l'un, pour accomplir un acte valable, a besoin de l'autorisation de l'autre. C'est ce qui a lieu principalement en diplomatie : lorsque certaines négociations sortent du cadre qui lui a été tracé, un ambassadeur demande de nouvelles instructions ou bien agit aussitôt, mais avec cette précision que l'acte ne sera parfait que dès l'instant où il aura été ratifié par son gouvernement [2].

En droit constitutionnel, le referendum se présente sous la forme d'une ratification ; il consiste dans l'acceptation ou le rejet par le peuple lui-même des lois précédemment votées par les Chambres représentatives [3].

1. Cf. Jona, *La reppresentanza politica moderna*, 1893 ; V. E. Orlando, *Du fondement juridique de la représentation politique*, dans la *Revue du droit public*, janvier-février 1895, pp. 1-39.

2. Cf. A. Ramalho, *Etude historique sur le referendum*, dans la *Revue générale d'administration*, octobre 1892, p. 131.

3. Bien que le referendum municipal ne rentre pas dans le cadre de cette étude, il sera intéressant de rapporter un petit incident qui s'est élevé au mois d'octobre 1892, au Conseil municipal de Paris, et qui a trait à la définition du referendum (proposé par M. Brousse pour une question particulière).

M. Poubelle..... J'ai cherché dans le dictionnaire de Block la signification du mot, et j'ai lu : « Referendum, mot suisse » (Rires).

M. Dubois. — C'est un mot latin que les Romains mettaient en pratique.

M. Poubelle. — On veut bien me rappeler qu'avant d'être suisse ce mot était latin, de la basse latinité.

Or, les mots n'ont pas beaucoup de succès en France. Le mot « veto »

Une loi nouvelle est proposée à la Chambre ou aux Chambres ; elles la discutent, l'amendent au besoin, la votent ou la repoussent. Dans les Constitutions, comme celle de la France, qui n'admettent pas le droit de sanction, la loi votée par le Parlement est définitive et elle est promulguée par le chef de l'Etat dans un certain délai [1]. Au contraire, dans les pays, où existe le referendum, elle n'est pas encore définitive. Si la demande en est faite par un nombre déterminé de citoyens, ou même obligatoirement dans certaines hypothèses, le corps électoral tout entier est appelé à se prononcer par *oui* ou par *non* sur le point de savoir si elle doit être appliquée.

Le referendum est *facultatif* lorsque la consultation populaire n'intervient que dans le cas où elle est réclamée par un certain nombre d'électeurs ; il est *obligatoire* quand les lois sont nécessairement soumises à l'acceptation ou au rejet du corps électoral.

Certains distinguent encore deux sortes de referendum : 1° le *referendum postérieur* (*post legem*) ; 2° le *referendum antérieur* (*ante legem*)[2]. Le premier a pour objet une mesure votée par les Chambres, le second une simple proposition de loi non encore examinée par le corps représentatif.

De ce que le referendum n'est qu'une ratification, il résulte

n'a jamais été compris.

M. Charles Longuet. — Ah ! oui Mme Veto.

M. Poubelle. — Eh bien ! mariez ensemble Mme Veto et M. Referendum et renvoyez-les dos à dos (Rires).

1. V. cependant l'article 7, § 2, de la loi du 16 juillet 1879 sur les *Rapports des pouvoirs publics*.

2. M. Van den Heuvel (Deploige, *Le referendum en Suisse*. Bruxelles, 1892, p. VII) parle de trois formes de referendum : le referendum d'*initiative*, le referendum de *partage*, le referendum de *correction*. Il est préférable d'adopter la terminologie, la division communes, c'est-à-dire de se placer successivement dans le cas d'une loi faite (*post legem*) et dans celui d'une loi à faire (*ante legem*).

qu'il suppose : 1° une autorité à qui le peuple a délégué le pouvoir de proposer et de voter les lois ; 2° l'insuffisance de ce pouvoir quand ses décisions peuvent ou doivent être soumises à la votation populaire. Il est inutile de faire observer qu'il est impossible de concevoir le système du referendum dans les monarchies pures et les oligarchies.

Le gouvernement direct pur a un corollaire des plus importants : le *droit d'initiative populaire* : là où le peuple est appelé à se prononcer en dernier ressort sur les décisions de ses mandataires, il est naturel qu'il possède lui-même le droit d'initiative, la faculté de demander la modification des lois en vigueur ou la confection de lois nouvelles. L'initiative est la forme positive de l'exercice de la souveraineté, tandis que le referendum n'en est que la forme négative.

Ainsi, les diverses formes de participation directe des citoyens à la confection des lois sont au nombre de trois :

1° Le droit d'initiative populaire ;

2° Le gouvernement direct pur ;

3° Le referendum.

LIVRE PREMIER

DU DROIT D'INITIATIVE POPULAIRE.

PREMIÈRE PARTIE

LE DROIT D'INITIATIVE POPULAIRE SOUS LA RÉVOLUTION FRANÇAISE ET PLUS PARTICULIÈREMENT DANS LE RAPPORT PRÉSENTÉ PAR CONDORCET A LA CONVENTION NATIONALE DANS LES SÉANCES DES 15 ET 16 FÉVRIER 1793.

Dans sa séance du 11 octobre 1792, la Convention nationale nomma son comité de constitution dans lequel l'élément Girondin dominait[1] et chargea Condorcet de présenter le *Projet de constitution* où le droit d'initiative populaire était consacré et réglé comme suit[2] :

Lorsqu'un citoyen croira utile ou nécessaire d'exciter la

1. Cette commission était composée de Sieyès, Thomas Payne, Brissot, Pétion, Vergniaud, Gensonné, Barrère, Danton, Condorcet. Suppléants : Barbaroux, Hérault de Séchelles, Lanthenas, Jean Debry, Fauchet, Lavicomterie.

2. V. le titre VIII du Projet de Constitution : *De la censure du peuple sur les actes de la représentation nationale et du droit de pétition.* — Condorcet exposa des idées sur les procédés de votation destinés à assurer l'exercice de la souveraineté populaire dans les lettres qu'il adressa à Masseï, l'auteur des *Recherches historiques et politiques sur les États-Unis.* V. Dr Robinet, *Condorcet, sa vie, son œuvre.* Paris, 1893, pp. 72 sq.

surveillance des représentants du peuple sur les actes de constitution, de législation ou d'administration générale, de provoquer la réforme d'une loi existante et la promulgation d'une loi nouvelle, il aura le droit de requérir le bureau de son assemblée primaire de la convoquer au jour de dimanche le plus prochain pour délibérer sur sa proposition.

Cette proposition sera rédigée dans l'acte de réquisition, réduite dans les termes les plus simples, séparée des motifs qui ont pu l'appuyer et revêtue de l'approbation et de la signature de cinquante citoyens résidant dans l'arrondissement de la même assemblée primaire.

Le bureau qui recevra cette réquisition examinera si les cinquante signataires jouissent du droit de suffrage ; dans le cas de l'affirmative, il convoquera l'assemblée pour le dimanche suivant.

Ce jour-là, l'assemblée formée, le président donnera lecture de la proposition, la discussion s'ouvrira à l'instant et pourra être continuée pendant le cours de la semaine ; mais la décision sera ajournée au dimanche suivant.

Au jour indiqué, le scrutin sera ouvert par *oui* ou par *non* sur la question : « Y a-t-il ou n'y a-t-il pas lieu à délibérer ? »

Si la majorité des votants est d'avis qu'il y a lieu à délibérer, le bureau sera tenu de requérir la convocation des assemblées primaires, dont les chefs-lieux sont situés dans l'arrondissement de la même commune, pour délibérer sur l'objet énoncé dans la réquisition.

Sur cette réquisition, ces assemblées primaires seront convoquées dans les délais prescrits et les résultats du vote adressés au bureau qui, le premier, aura fait la réquisition.

Si la majorité des votants, dans les assemblées primaires de la commune, déclare qu'il y a lieu à délibérer sur la proposition, les assemblées primaires du département seront convoquées afin de délibérer sur la même proposition.

La convocation générale ne sera jamais refusée ; elle aura lieu dans le délai de quinzaine, et les assemblées primaires délibèreront dans les mêmes formes et adresseront à l'administration du département le résultat de leurs délibérations.

Le dépouillement et le résultat sera publié et affiché dans le chef-lieu des assemblées primaires du département.

Si la majorité des assemblées primaires décide qu'il y a lieu à délibérer, l'administration du département adressera au Corps législatif le résultat de leur délibération avec l'énonciation de la proposition par elles adoptée.

L'assemblée devra statuer, dans un délai déterminé, sur la question posée aux assemblées primaires. Le vote aura lieu par un scrutin signé et le résultat nominal des suffrages sera imprimé et envoyé à tous les départements. Dans le cas d'adoption, le Corps législatif renverra la proposition à des commissaires chargés de lui présenter un projet de décret dans un délai qui n'excédera jamais celui de quinzaine. Ce projet sera mis à la discussion, rejeté ou admis, et, dans le dernier cas, renvoyé au bureau suivant les règles générales prescrites pour la formation de la loi.

Si la majorité des voix rejette la proposition, en déclarant qu'il n'y a pas lieu à délibérer, le résultat nominatif du scrutin sera également envoyé à tous les départements ; dans tous les cas, soit que le Corps législatif admette la proposition ou la rejette, la délibération sur la question préalable pourra être motivée et sera envoyée à tous les départements.

Lorsque la révocation du décret qui a prononcé sur la question préalable, ou de la loi qui a été faite sur le fond de la proposition, est demandée par les assemblées primaires d'un autre département, le Corps législatif est tenu de convoquer sur le champ toutes les assemblées primaires de la République, pour avoir leur vœu sur cette proposition. La question sera réduite et posée dans le décret de la Convention de la ma-

nière suivante : « Y a-t-il lieu de délibérer, oui ou non, sur la révocation du décret du Corps législatif, en date du..... qui a admis ou rejeté la proposition suivante..... »

S'il est décidé, à la majorité des voix, dans les assemblées primaires, qu'il y a lieu à délibérer sur la révocation du décret, le Corps législatif sera renouvelé et les membres qui auront voté pour le décret ne pourront être réélus, ni nommés membres du Corps législatif pendant l'intervalle d'une législature. Cette disposition restera sans effet si la censure n'est exercée et la révocation demandée qu'après l'intervalle d'une année à compter du jour de la prononciation du décret et de la loi.

Si, dans l'intervalle qui s'est écoulé entre le décret et l'émission du vœu général des assemblées primaires, il y a eu une nouvelle élection du Corps législatif, et si plusieurs des membres qui ont voté pour le décret ont été réélus, ils seront tenus immédiatement, après que le vœu général sur la révocation du décret aura été constatée, de céder leur place à leurs suppléants.

La nouvelle législature, dans la quinzaine qui suivra l'époque de sa constitution en assemblée délibérante, sera tenue de remettre à la discussion la question de la révocation du décret, et la décision qu'elle rendra sur cet objet sera également soumise à l'exercice du droit de censure. Ce droit pourra porter sur toutes les lois et généralement tous les actes de la législation directement contraires à la Constitution, sur la mise en jugement des fonctionnaires publics, en cas d'abus de pouvoirs et de violation de la loi.

Ainsi, le comité Girondin « donnait à la France le gouvernement représentatif sans porter atteinte à la souveraineté du peuple et conciliait, dans une *heureuse* transaction, les avantages des deux systèmes ».

Ce projet d'initiative populaire a été très bien jugé par Mi-

chelet : « C'est uniquement une machine de résistance contre l'autorité qui n'est pas encore et qui, avec elle, ne pourrait pas commencer ; elle n'est que liens, barrières, entraves de toutes sortes, si bien qu'une telle machine resterait immobile et ne bougerait pas. C'est la paralysie constituée[1] ».

Le rapport de Condorcet fut combattu par les hommes de tous les partis. Couthon et Thuriot déclarèrent, sans contradiction, que ce plan atroce et perfide n'avait d'autre but que de constituer une oligarchie des plus dangereuses et qu'il était du devoir de tous les patriotes de s'entendre pour l'écarter.

« Qui croirait, s'écria Marat, que pour proposer une nouvelle loi ou en faire révoquer une ancienne, on tient cinq millions d'hommes sur pied pendant six semaines ? C'est un trait de folie qui mérite aux législateurs constitutifs une place aux Petites Maisons avec d'autant plus de justice qu'ils ne permettent pas à leurs collègues de se tromper, car ils excluent du Sénat, pour une session entière, tout membre qui aurait voté pour un décret qui serait rappelé[2] ».

Avec Hérault de Séchelles, j'estime que ce plan était monstrueux. Afin de rendre la liberté à charge et en horreur à tous les Français, il les arrachait à leurs occupations personnelles pour passer leur vie dans les Sections, et, sous prétexte de les rétablir dans l'exercice de la souveraineté, il ne leur laissait le temps ni de cultiver leurs champs, ni de boire, ni de manger. Ces combinaisons aussi subtiles que compliquées, ce chef d'œuvre de puérilité, dérivent de cette idée qui préoccupa Condorcet toute sa vie : l'application de l'algèbre à la politique et à la science sociale[3], afin d'élaborer un Code de lois

1. *Op. cit.*, VII, p. 226.
2. *Journal de la République*, n° 126.
3. « Le comité de Constitution », dit Condorcet dans la *Chronique de Paris* « avant de s'engager dans un plan de travail a senti qu'il n'était pas appelé à préparer un Code de lois seulement pour la France, *mais pour le*

applicable non seulement à la France, mais encore au *genre humain*[1], ce code qui devait immédiatement, sans aucune transition, comme par une sorte d'opération magique, mystérieuse, réaliser tous les progrès que les hommes rêvent sans cesse. Vouloir fonder la science politique sur certains principes est une sage conception, mais la fonder exclusivement sur des raisonnements *a priori*, des méthodes scientifiques, est une grossière erreur. Les Constitutions ne sortent pas, en un jour, du cerveau d'un législateur, fût-il le plus grand génie. Ceux qui les édifient doivent les faire concorder avec les traditions, les mœurs, les habitudes, les croyances et le passé des nations qu'elles sont appelées à régir. Condorcet, de même que Sieyès, a méconnu cette vérité et voilà pourquoi le système qu'il a préconisé souleva ces protestations qui le firent aussitôt condamner comme une dangereuse utopie.

genre humain... ». Cf. A. Comte, *Plan des travaux scientifiques nécessaires pour réorganiser la société*, 1822.

1. V. le Journal *La Chronique de Paris*, séance du 18 octobre 1792.

DEUXIÈME PARTIE

DU DROIT D'INITIATIVE POPULAIRE DANS LA CONFÉDÉRATION SUISSE.

Le droit d'initiative populaire a été déjà défini : la faculté de demander la révision de la Constitution, la modification des lois en vigueur, ou la confection de lois nouvelles ; — plus exactement, je dirai avec M. Borgeaud que le droit d'initiative, devant une autorité constituée, est le droit de saisir cette autorité d'une proposition sur laquelle elle sera obligée de statuer, par voie d'adoption ou de rejet, et qui, en cas d'adoption, deviendra la base d'un décret de cette autorité [1].

« La première manifestation positive du droit d'initiative se montre dans le privilège accordé au peuple de décréter à toute heure la révision des Constitutions cantonales. Cette prérogative, en étroite corrélation avec le veto constitutionnel, ne tarda pas à marcher pour ainsi dire *pari passu* avec lui. Et il y avait d'autant plus nécessité à l'admettre que, presque partout, on renonçait aux révisions périodiques, pour se contenter de révisions partielles exercées chaque fois qu'il y avait lieu. Mais celui qui a le pouvoir de décréter une révision du pacte fondamental du canton ou de la Confédération, celui qui, de plus, a cet autre pouvoir de rejeter les lois qu'il évoque exceptionnellement ou régulièrement à son tribunal, ne saurait être empêché de demander à ses représentants telle ou telle mesure législative ou administrative qui lui semble

1. Borgeaud, *Etablissement et révision des Constitutions*. Paris, 1893, p. 329.

utile, de leur suggérer l'œuvre à faire et les conditions dans lesquelles il convient de l'accomplir. Tel est le principe du droit d'initiative populaire[1] ».

Tout d'abord, il faut bien se garder de confondre l'initiative populaire avec le droit de pétition[2] :

a) Une demande d'initiative s'adresse au peuple considéré comme pouvoir législatif, à l'opposé d'une pétition qui peut être adressée à n'importe quel organe, quelle autorité de l'Etat ;

b) Une demande d'initiative n'aboutit que dans le cas où elle est revêtue d'un certain nombre de signatures α) déterminées par la loi ; β) émanant de citoyens qui jouissent de leurs droits politiques. — Une pétition peut émaner α) d'un nombre quelconque d'individus ; β) ne jouissant pas de leurs droits politiques, même d'étrangers. Cela, à la rigueur, est admissible, surtout lorsqu'il s'agit d'une question d'ordre privé ou d'intérêt général : celui qui est susceptible d'avoir une idée juste, pratique, doit pouvoir en demander la réalisation sous forme de supplique ;

c) L'initiative a un domaine bien délimité : l'élaboration, la modification ou l'abrogation d'une loi ou, dans certains cas, d'un décret ou enfin la révision de la Constitution. — Au contraire, le droit de pétition a un champ indéterminé : les pétitionnaires ont la faculté de réclamer tout ce qu'ils veulent[3] ;

d) La loi a réglé avec un soin minutieux la suite que comporte une demande d'initiative, mais elle n'a pas prévu le sort réservé à une pétition, de telle sorte que l'autorité saisie a

1. Wuarin, *L'évolution de la démocratie en Suisse*, dans la *Revue des Deux-Mondes*, du 1er août 1891, p. 637.

2. L'art. 57 de la C. féd. dispose : « Le droit de pétition est garanti ».
V. Keller, *Das Volksinitiativrecht nach den schweizerischen Kantonsverfassungen*. Zurich, 1889, p. 63.

3. Cf. Brissaud, *Le Referendum en Suisse*, dans la *Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence*, année 1888, p. 411.

toute liberté pour agir dans tel ou tel sens et c'est équitable puisqu'on se trouve en présence d'un simple vœu, d'une plainte ou d'une idée quelconque ;

e) Le citoyen qui fait usage du droit d'initiative contribue, dans une certaine mesure, à l'exercice du pouvoir législatif qui appartient à l'autorité à qui il a adressé son projet de loi ; dans le cas d'une pétition, le réclamant ne participe nullement à la fonction législative : il ne fait qu'exercer une sorte de droit naturel, car il est utile que tout citoyen lésé dans ses intérêts politiques ou privés jouisse de la faculté de se plaindre, de signaler les abus commis par les fonctionnaires, les améliorations susceptibles d'accroître le bien public ;

f) Le droit d'initiative populaire, si on considère l'utilité pratique, ne s'impose pas au même titre que le droit de pétition. Refuser ce droit à une nation, ce serait la mettre dans l'impossibilité, en dehors des élections, de faire connaître ses désirs, ses aspirations, la soumettre aux caprices de ses représentants et créer une source de révolutions.

L'initiative populaire diffère également du referendum facultatif. Une demande de referendum facultatif : α) doit intervenir dans le délai déterminé par la loi ; β) vise une loi qui n'est pas encore définitive. — Le droit d'initiative : α) est susceptible d'être exercé n'importe quand ; β) se réfère à une loi nouvelle ou à l'abrogation d'une loi en vigueur [1].

L'initiative qui, en législation pure, rapproche du gouvernement direct, n'existe qu'en Suisse, ce pays qui semble destiné à donner au monde l'exemple de toutes les institutions démocratiques. Elle ne présente une réelle importance qu'au point de vue de la révision des Constitutions fédérale ou cantonales, car, pour la législation ordinaire, elle n'a été consacrée que par 18 Cantons.

1. Cf. Deploige, *op. cit.*, p. 124.

En matière de révision constitutionnelle, l'initiative populaire est susceptible de revêtir deux formes :

1° *L'initiative constituante individuelle.* C'est le droit accordé à tout citoyen actif de saisir le pouvoir constituant de la question de la révision totale ou partielle et de l'obliger ainsi à se prononcer. Il est réglé comme suit par l'article 46 de la Constitution de Glaris : pour les matières qui sont du ressort de la Landsgemeinde (législation ordinaire et révision constitutionnelle) il est tenu chaque année un mémorial par le Landrath ; il est communiqué au peuple quatre semaines avant la Landsgemeinde. Chaque autorité ainsi que *tout citoyen actif* a le droit de consigner dans ce mémorial les propositions de lois qu'ils estiment, en conscience, servir à l'honneur et à l'utilité de la patrie. A cette fin, chaque année, en janvier, les dites autorités et les citoyens sont avertis par publication dans la *Feuille officielle* d'avoir à présenter leurs propositions dans un délai de quinze jours ; elles sont examinées par le Landrath. Pour être prises en considération, il suffit que dix membres se soient déclarés en leur faveur.

La Constitution d'Appenzell R. I. établit, dans son article 48, que toute modification de la Constitution procède de la Landsgemeinde. *Tout citoyen* jouissant des droits politiques peut lui soumettre une proposition de révision partielle ou totale de la Constitution. Il est statué à la majorité des voix. Toute proposition ayant trait à la modification de la Constitution ou à l'établissement d'une loi, et que les citoyens désirent soumettre à l'assemblée du peuple doit auparavant être portée à la connaissance du grand Conseil. Lorsqu'elle n'est pas reprise par cette assemblée et présentée par elle à la Landsgemeinde, et, pour autant qu'elle n'est pas contraire aux dispositions de la Constitution ou de la C. féd., il appartient à tout citoyen jouissant du droit de vote de la présenter personnellement à la Landsgemeinde, soit de son chef, soit au nom de plu-

sieurs, et de demander qu'elle soit mise aux voix [art. 7, § 2].

Il est presque inutile de faire observer que ce système n'est praticable que dans des démocraties de très faible étendue.

2° *L'initiative nationale.* Elle appartient à un nombre déterminé de citoyens qui varie suivant la population ; elle s'exerce :

a) par *motion simple* (*einfache Anregung*). Les citoyens se bornent à émettre le vœu que la Constitution soit révisée dans tel ou tel sens ; ils n'ont pas besoin de rédiger un projet quelconque, ils laissent ce soin au pouvoir constituant ;

b) par *projet rédigé de toutes pièces* (*ausgearbeitete Entwurf*). Les citoyens présentent un projet tout préparé qui est soumis au corps électoral sans subir la moindre modification. Ce genre d'initiative ne laisse pas d'offrir certains inconvénients : il confie un travail très délicat à un incapable et annihile, jusqu'à un certain point, le pouvoir législatif.

Cette distinction entre la « motion simple » et le « projet rédigé de toutes pièces » a pu paraître une question de procédure. C'était cependant, comme le dit M. Borgeaud, une question de fond au premier chef. Car, en admettant le projet rédigé, l'exercice du droit qu'on veut régler est transporté d'un sujet à un autre. La « motion » l'attribue au peuple dont le verdict seul doit décider si l'initiative sera ou non exercée ; le « projet » l'attribue à celui ou à ceux qui rédigent ou appuient la proposition [1].

1. *Op. cit.*, p. 343.

CHAPITRE PREMIER

LE DROIT D'INITIATIVE DANS LA CONFÉDÉRATION

« Sur le vieil arbre de la liberté planté en 1798, ébranché par Bonaparte, puis coupé presque au ras du sol par la Restauration, et dont le tronc a reverdi soudain au soleil de 1830, viennent se greffer peu à peu des rameaux qu'il n'a point produits. Au droit plébiscitaire, issu de la Révolution, se mélange le droit populaire germanique, préservé au sein des communautés démocratiques des Hautes-Alpes. Les institutions qui sont nées de cette alliance appartiennent en propre à la Suisse contemporaire. Ce sont le referendum et l'initiative populaire [1] ».

Le major Félix Diog de Rapperswil essaya, en 1831, d'introduire l'initiative populaire dans le canton de Saint-Gall [2]. Depuis cette tentative, ce droit a toujours été réclamé par les démocrates qui voient en lui le moyen le plus précieux et le plus sûr de donner à la souveraineté du peuple une forme parfaite. Cette revendication a été et est énergiquement combattue par les partisans du système de la représentation qui, à juste titre, opposent que l'initiative populaire n'aboutit qu'à un seul résultat : l'éclosion de propositions aussi étonnantes que subversives, bonnes tout au plus à introduire l'anarchie dans la législation.

En 1848, lors de la discussion de la Constitution, il fut décidé que le droit d'initiative s'appliquerait tout à la fois et à la révision totale et à la révision partielle. La députation de Bâle-Ville avait proposé de stipuler dans l'article 112 que la C. féd.

1. Borgeaud, *op. cit.*, p. 328.
2. Curti, *Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung*. Bern, 1882, p. 136.

pourrait toujours être révisée « en tout ou en partie » [1]. Cette rédaction fut déclarée inutile, aucun doute n'existant dans l'esprit de la majorité sur la possibilité d'une révision totale ou partielle [2]. Les conseils s'inspirèrent de cette idée, en 1865, quand ils révisèrent plusieurs articles déterminés de la Constitution qui furent soumis séparément à la votation populaire [3].

La gauche combattit ce système et la société l'*Helvetia* tenta de provoquer la révision totale pour obtenir, entre autres, le droit de révision partielle, mais ce fut en vain, car elle ne put pas réunir les 50.000 signatures réglementaires [4].

Le projet de Constitution de 1872 [art. 80] admettait l'initiative populaire en vertu de laquelle 50.000 citoyens ou 5 cantons obtenaient le droit de demander à l'A. F. la modification ou l'abrogation d'une loi ou d'un décret en vigueur ainsi que l'élaboration d'une loi ou d'un décret. C'était l'initiative en matière législative seulement, mais une initiative sagement organisée dans le but de prévenir toute surprise, toute atteinte compromettante aux bases fondamentales de la Constitution. Après le vote du 18 mai 1872, cet article fut abandonné.

En 1879, une pétition couverte de 52.588 signatures fut remise aux autorités fédérales par M. Joos, dans le but de donner à la Confédération le droit exclusif d'émettre des billets de banque et des bons du Trésor (révision de l'art. 39 de la Constitution). L'A. F. se basant sur le texte même de la Constitution [art. 120] adopta, le 17 septembre 1880, les propositions que le C. F. lui avait soumises [5] et vota l'arrêté suivant :

1. Curti, *Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebund.* Zurich, 1885, p. 184.

2. *Abschied der ordentlichen Eidgenössischen Tagsatzung vom Jahre* 1847, *IV*, 158.

3. Cf. Numa Droz, *La démocratie en Suisse et l'initiative populaire*, dans la *Bibliothèque universelle*, n° 191, novembre 1894, pp. 227-228.

4. *Ibid.*

5. V. le message du C. F. du 18 août 1880, dans la *Feuille fédérale*, 1880, III, 536.

« L'A. F. considérant que plus de 50.000 citoyens suisses, se fondant sur l'article 120 de la C. féd., demandent que cette Constitution soit révisée dans son article 39 ; mais que, d'après les prescriptions de l'article 120 invoqué, la question préalable à soumettre au peuple est celle de savoir d'une manière générale si une révision de la C. féd. doit avoir lieu ou non ; que, au cas d'affirmative, l'A. F. nouvellement élue conformément à l'article 120 devra procéder à la révision de la C. féd. dans les formes statuées par la législation fédérale ; en application des articles 118, 119 et 120 de la C. féd. et de l'article 5 de la loi du 5 décembre 1867 arrête : la question suivante sera posée au peuple suisse : « la Constitution actuelle doit-elle être révisée ? » [1].

A l'appui de cette prétention, l'A. F. invoqua le danger qu'il y aurait à laisser les masses porter la main sur un article spécial de la Constitution au risque de détruire l'équilibre de l'édifice [2].

Le 31 octobre 1880, 260,126 électeurs contre 121,009 condamnèrent moins le principe du monopole qu'ils ont admis en 1891, que ce système défectueux qui, pour une question particulière, mettait en danger toute la Constitution.

Tous les partis, à l'exception du parti libéral [3], ont protesté et réclamé le droit d'initiative populaire pour la révision de certains articles seulement de la Constitution.

En 1884, un membre du parti conservateur catholique, M. Zemp, souleva, au C. N. la question de l'initiative popu-

1. *Feuille fédérale*, III, 633 ; cf. Blümer, *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes,* III, pp. 241-246.

2. Cf. Numa Droz, *La révision fédérale,* dans la *Bibliothèque universelle* et *Revue suisse*, 1885, I, p. 9.

3. Pour la situation respective des parties V. Hilty, *Le referendum et l'initiative*, dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, t. XXIV, 1892, nº 5, p. 482.

laire. La motion fut renvoyée au C. F. pour préavis [1]. En 1888, la grande société ouvrière le *Grütliverein* ayant réclamé, avec l'élection du C. F. par le peuple et le referendum obligatoire, l'initiative populaire, le C. N. ne voulut s'arrêter qu'au projet d'initiative. Le C. F. présenta un projet et se déclara favorable à la proposition : « Il est évident, dit-il, que, pour le peuple, la question de savoir si la C. féd. doit être révisée est tout autre que celle de savoir si tel ou tel article doit être abrogé, modifié ou complété. L'incertitude concernant les résultats favorables d'une révision jointe à l'éventualité inévitable, en cas d'affirmative, du renouvellement des deux Conseils pèse tellement dans la balance en faveur du rejet, qu'on peut parfaitement prétendre qu'il est impossible, par la voie de l'initiative populaire telle qu'elle est réglée par l'article 120 actuel, d'apprendre à connaître la véritable volonté populaire concernant la modification de la Constitution et de lui faire droit[2] ».

Le projet du C. F. établit qu'il est possible de réviser la Constitution en tout temps totalement ou partiellement. L'article 120 ne reçoit aucune modification. La révision partielle pourra être décidée par une votation populaire si elle est demandée par 50.000 citoyens. Dans ce cas, les deux conseils ne seront pas obligatoirement renouvelés.

Le 23 septembre 1890, le C. N. adopta ce projet qui, en somme, n'était que la reproduction du système des constituants de 1848.

Le parti conservateur présenta au C. E. un contre-projet aux termes duquel on aurait consacré l'initiative par projet rédigé de toutes pièces, telle qu'elle avait été admise, en 1869, dans le canton de Zurich. Contrairement à la proposition de la commission, ce projet fut adopté.

1. *Postulats des Conseils législatifs de la Confédération et autres décisions analogues, nouvelle série*, 325.

2. *Message du C. F. à l'A. F. concernant la révision du III[e] chapitre de la C. féd.*, 13 juin 1890, p. 5.

La question se posa de nouveau devant le C. N. les 7 et 8 avril 1891. Cette assemblée, obéissant à l'idée qu'il importait de simplifier la procédure de la révision, proposa d'éviter la votation populaire sur le principe de la révision demandée toutes les fois que les deux Conseils seraient du même avis que les 50,000 signataires. Le C. F. adopta ce projet qui, après une discussion aussi longue que confuse, fut également admis par le C. E. (71 voix contre 63[1]).

Par un arrêté fédéral en date du 8 avril 1891, le peuple fut appelé à se prononcer sur la révision du chapitre III de la C. féd. La votation a eu lieu le 5 juillet ; elle a donné les résultats suivants :

Électeurs inscrits	641,692
Bulletins blancs.	14,398
Bulletins nuls.	1,330
Électeurs acceptants.	183,029
Électeurs rejetants	120,599
États acceptants	16 4/2
États rejetants	3 2/2

Soit une majorité de 62,430 voix en faveur de l'acceptation.

Les membres des deux partis extrêmes de l'A. F. réclamèrent aussitôt la convocation des Chambres en session extraordinaire et la préparation, par le C. F., de la loi d'exécution. Un savant suisse a justement observé que cette agitation dut étonner les 338,078 citoyens qui, le jour de la votation populaire, avaient jugé inutile de prendre part au scrutin.

Art. 118. — La C. féd. peut être révisée en tout temps, totalement ou partiellement.

1. V. dans *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft.* Bern, 1892, pp. 200 sq. le projet individuel présenté, le 4 avril 1891, au C. N. par un de ses membres les plus distingués, M. Hilty.

Art. 119. — La révision totale a lieu dans les formes statuées pour la législation fédérale.

Art. 120. — Lorsqu'une section de l'A. F. décrète la révision totale de la C. féd. et que l'autre section n'y consent pas, ou bien lorsque 50,000 citoyens suisses ayant droit de voter, demandent la révision totale, la question de savoir si la C. féd. doit être révisée est, dans l'un comme dans l'autre cas, soumise à la votation du peuple suisse, par *oui* ou par *non*.

Si dans l'un ou dans l'autre de ces cas, la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux conseils seront renouvelés pour travailler à la révision.

Art. 121. — La révision partielle peut avoir lieu, soit par la voie de l'initiative populaire, soit dans les formes statuées pour la législation fédérale.

L'initiative populaire consiste en une demande présentée par 50.000 citoyens suisses ayant le droit de vote et réclamant l'adoption d'un nouvel article constitutionnel ou l'abrogation ou la modification d'articles déterminés de la Constitution en vigueur.

Si, par la voie de l'initiative populaire, plusieurs dispositions différentes sont présentées pour être révisées ou pour être introduites dans la C. féd., chacune d'elle doit former l'objet d'une demande d'initiative distincte.

La demande d'initiative peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces.

Lorsque la demande d'initiative est conçue en termes généraux, les Chambres fédérales, si elles l'approuvent, procéderont à la révision partielle dans le sens indiqué et en soumettant le projet à l'adoption ou au rejet du peuple et des cantons. Si, au contraire, elles ne l'approuvent pas, la question de la

révision partielle sera soumise à la votation du peuple ; si la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, l'A. F. procédera à la révision en se conformant à la décision populaire.

Lorsque la demande revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et que l'A. F. lui donne son approbation, ce projet sera soumis à l'adoption ou au rejet du peuple et des cantons. Si l'A. F. n'est pas d'accord, elle peut élaborer un projet distinct ou recommander au peuple le rejet du projet proposé et soumettre à la votation son contre-projet ou sa proposition de rejet en même temps que le projet émané de l'initiative populaire.

Art. 122. — Une loi fédérale déterminera les formalités à observer pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la C. féd.

Art. 123. — La C. féd. révisée ou la partie révisée de la Constitution entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des États.

Pour établir la majorité des Etats, le vote d'un demi-canton est compté pour une demi-voix.

Le résultat de la votation populaire, dans chaque canton, est considéré comme le vote de l'Etat.

En exécution du nouvel article 122, la loi du 27 janvier 1892 a réglé le *mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la C. féd.*

Ainsi, en résumé, en matière constitutionnelle, le droit d'initiative appartient au C. F., au C. N., au C. E., ou enfin à 50.000 citoyens ; — en matière législative, au C. F. et aux deux Chambres.

L'étude du droit d'initiative populaire dans la Confédération se ramène à l'étude de la révision de la Constitution.

L'article 118 pose comme règle générale que la C. féd. peut être révisée en tout temps *totalement* ou *partiellement*[1].

Faut-il consacrer la révision totale seule, ou, tout à la fois, la révision totale et la révision partielle ? La question est très controversée. J'estime que le premier système doit être rejeté et cela pour deux raisons : *a*) La nature même de la souveraineté exige que la nation puisse toujours réviser sa Constitution, soit en totalité, soit en partie ; *b*) la révision partielle présente des avantages juridiques très sérieux :) sagement pratiquée elle rend inutile la révision totale ; β) dans le cas où une simple disposition de loi est soumise au peuple, il se prononce bien mieux que lorsqu'il est appelé à donner son avis sur une Constitution tout entière ; γ) la révision partielle peut, le plus souvent, opérer d'utiles réformes sans entraîner de fortes secousses dans la vie politique d'un Etat.

L'initiative populaire, ne devrait être admise, qu'en matière de révision partielle : une Constitution, toujours une œuvre très considérable et d'une importance fondamentale, doit être placée à l'abri de toutes les surprises et toujours respectée comme une chose sainte, non pas immuable cependant, car les besoins d'une nation varient avec le temps, mais de nature à n'être modifiée que rarement et pas à la légère. Avec l'initiative populaire admise en matière de révision totale il serait facile de bouleverser, en un seul jour, tout l'édifice constitutionnel.

1. Art. 118 de la C. féd. et art. 1er de la loi du 27 janvier 1892. *Adde* dans le même sens : Constitution de la Saxe du 4 septembre 1831, art. 152, abrogé par la loi électorale du 26 mars 1868 et le règlement d'exécution du 20 avril suivant ; Constitution prussienne du 31 janvier 1850, art. 107 ; art. 114 de la Constitution du Luxembourg du 17 octobre 1868 : « Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu de procéder à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne... » ; Constitution (Grondwet) des Pays-Bas du 11 octobre 1848, art. 196 ; Constitution bavaroise du 26 mai 1818, tit. X, art. 7 ; art. 78 de la Constitution allemande du 16 avril 1871, etc... On peut établir comme règle générale que la majorité des Etats modernes ne connaissent que la révision partielle.

En théorie ce système est excellent ; en pratique il présente un côté faible : Il est très difficile de donner un criterium pour distinguer la révision totale et la révision partielle. En général, il est admis que la révision est *totale*, quand elle porte sur l'ensemble des dispositions constitutionnelles ; *partielle*, lorsqu'elle se réfère à un ou plusieurs articles déterminés. Cette distinction est arbitraire. Où commence la révision totale, où finit-elle ? C'est là une question de fait dont la solution varie suivant les circonstances : qu'on supprime le C. N. ou le C. E., que, par la simple adjonction d'un alinéa à un article quelconque, on confie le pouvoir exécutif à un Président élu à vie, sera-t-il possible alors de dire que la révision est partielle bien qu'un seul article ait été modifié ? Non assurément. De telle sorte qu'il est impossible de donner une idée précise de la révision totale et de la révision partielle, de déterminer avec exactitude les caractères de la distinction établie par l'article 118 de la Constitution.

Bien que l'examen du droit d'initiative populaire, en matière constitutionnelle, ne rentre pas dans le cadre de cette étude, il est nécessaire de donner quelques détails sur la révision partielle, parce qu'elle est organisée dans des conditions telles que le peuple peut faire introduire dans la Constitution, non pas seulement une disposition constitutionnelle proprement dite, mais encore une *disposition législative quelconque.*

La révision partielle intervient dans deux hypothèses :

1° Les deux Conseils représentatifs ont la faculté de proposer la révision en procédant comme pour les lois ordinaires et, bien entendu, en observant, dans le cas d'adoption, les règles déterminées par l'article 123 de la C. féd. [art. 84, 85, § 14, 93, 102, § 4]. Si les deux Chambres ne tombent pas d'accord, contrairement à ce qui a lieu dans le cas d'une révision totale, le corps électoral n'est point consulté ;

2° La révision partielle est possible par la voie de l'initiative populaire [art. 121, § 2].

Lorsque, au moyen de l'initiative populaire, plusieurs dispositions différentes sont présentées pour être révisées ou pour être introduites dans la C. féd., il faut que chacune d'elles forme l'objet d'une demande d'initiative distincte [art. 121, § 3] : un citoyen est, peut être, partisan de la révision de tel article à l'exclusion de tel autre et il importe qu'il ait la facilité de se prononcer en toute liberté et qu'il ne soit pas dans la triste nécessité de tout accepter ou de tout refuser.

Il est nécessaire de distinguer deux cas puisque, aux termes de l'article 121, § 4, la demande d'initiative se présente sous la forme, tantôt d'une proposition conçue en termes généraux, tantôt d'un projet rédigé de toutes pièces :

Premier cas. — Les citoyens formulent le désir que le nouvel article soit abrogé, modifié ou rédigé dans tel ou tel sens :

a) Les chambres statuent dans l'année [art. 7, § 1. L. 27 janvier 1892]. Si elles acceptent le nouvel article, elles procèdent à la révision partielle dans le sens indiqué et soumettent le projet au peuple et aux cantons [art. 121, § 5, *adde* art. 7, § 2. L. 27 janvier 1892].

b) Si les deux assemblées repoussent la demande ou ne se prononcent pas dans le délai imparti par l'article 7, § 1 de la loi du 27 janvier 1892, le peuple décide si la révision aura lieu ou non [art. 121, § 5, *adde* art. 7, § 3. L. 27 janvier 1892].

c) Si l'affirmative est adoptée, l'A. F. procède à la révision dans le sens indiqué et soumet le résultat au peuple et aux cantons [art. 121, § 5, *adde* art. 7, § 4. L. 27 janvier 1892].

Je ferai ici une double observation :

Première observation. — L'article 120, § 2 ne reçoit pas son application comme au cas de révision totale : les deux Conseils ne sont pas renouvelés pour travailler à la révision.

Deuxième observation. — L'article 91 ainsi conçu : « Les membres des deux Conseils votent sans instruction » est violé. Dans le cas présent, le député qui, peut-être, quelques jours auparavant, a voté *oui* devra voter *non* et s'incliner devant la décision du peuple.

Si le peuple répond négativement, il n'est plus question de la révision.

Deuxième cas. — Lorsque 50.000 électeurs ont rédigé un projet de toutes pièces, ce projet n'est jamais modifié par les Chambres qui décident, au plus tard, dans le délai d'une année, si elles l'approuvent, tel qu'il est formulé, ou si elles le rejettent [art. 8, L. 27 juillet 1892].

L'A. F. a la faculté de choisir l'un de ces trois partis :

Premier parti. — Les deux conseils n'arrivent pas à prendre une décision concordante. Le projet est soumis, sans autre, à la votation du peuple et des Cantons [art. 9, § 1, L. 27 janvier 1892].

Deuxième parti. — L'A. F. donne son approbation au projet ; elle le soumet à l'adoption ou au rejet du peuple et des cantons [art. 121, § 6 ; 9, § 2, L. 27 janvier 1892].

Troisième parti. — Si l'A. F. décide de ne pas adhérer au projet, elle le soumet à la votation du peuple et des Cantons. Elle a le droit, en même temps, de présenter une proposition de rejet ou de soumettre également, à la votation du peuple et des Cantons, un projet distinct élaboré par elle et portant sur la même matière constitutionnelle [art. 121, § 6, *in fine* ; art. 10, L. 27 janvier 1892]. Lorsque les Chambres ont laissé passer une année sans prendre de décision, le C. F. soumet directement le projet à la votation du peuple et des Cantons ; la décision qui intervient tranche définitivement le débat.

Dans le cas où un projet distinct est élaboré par l'A. F. les deux questions suivantes seront soumises à la votation :

« Voulez-vous accepter le projet élaboré par l'A. F. ? ».

ou

« Voulez-vous accepter le projet de révision issu de l'initiative populaire ? » [art. 11].

La loi du 27 janvier 1892 a édicté les dispositions suivantes pour le calcul des voix :

N'entrent pas en ligne de compte, dans le dépouillement du résultat de la votation, les bulletins blancs ou nuls.

Les bulletins qui ne répondent par *oui* ou par *non* qu'à l'une ou à l'autre des questions posées ou qui répondent *non* aux deux questions sont valables.

Sont nuls ceux qui répondent affirmativement aux deux questions [art. 12].

Est accepté celui des deux projets qui réunit la majorité des votants et des Cantons [art. 13]. Duvergier de Hauranne[1] fait une critique très juste de cette procédure. La double majorité du peuple et des Cantons est insuffisante : elle expose le pays à se laisser surprendre sans réflexion par le vote d'une majorité minime. Il serait bon de suivre la procédure indiquée par l'article 5 de la Constitution américaine : « Le congrès, toutes les fois que les deux tiers des deux Chambres le jugeront nécessaire, pourra proposer des amendements à cette Constitution ; ou, sur la demande des législatures des deux tiers des Etats particuliers, il réunira une Convention chargée de proposer les amendements qui, dans l'un et l'autre cas, ne feront valablement partie de cette Constitution, à tous les points de vue et pour tous les besoins possibles, que s'ils ont été ratifiés par les législatures des trois quarts des divers États, ou par des Conventions spéciales dans les trois quarts d'entre eux, suivant que l'un ou l'autre mode de ratification aura été proposé par le Congrès ».

Les procès-verbaux des votations doivent indiquer : le nom-

1. *La Suisse et sa Constitution*, dans la *Revue des Deux Mondes* du 15 avril 1873, p. 794.

bre des électeurs de la commune ; le nombre des bulletins rentrés ; celui des bulletins qui n'entrent pas en ligne de compte ; enfin, le nombre des *oui* et des *non*, et, dans le cas où l'A. F. aurait présenté un projet distinct, le nombre des *oui* et des *non* sur chacune des questions mentionnées à l'article 11 [art. 14].

Si plusieurs demandes d'initiative populaire concernant la même question constitutionnelle sont déposées à la chancellerie fédérale, l'A. F. traitera d'abord et soumettra à la votation populaire celle qui aura été déposée en premier lieu. Les autres demandes seront successivement liquidées dans l'ordre où elles ont été déposées [art. 15].

Pour le moment, il importe de dégager une idée générale d'une extrême importance : la révision partielle se rapporte à un seul objet mais à un objet qui n'est nullement déterminé, qui ne se réfère point à telle ou telle branche de la législation et peut être relatif aux matières les plus diverses, les plus disparates, tout à fait étrangères au droit constitutionnel. M. Hilty avait bien raison de prétendre, dès les débuts, que cette loi menaçait la Suisse d'un « feu roulant d'initiatives [1] », mais il était peut-être dans l'erreur en soutenant que la Constitution n'aurait dû admettre que l'initiative accompagnée d'un projet rédigé de toutes pièces parce que ce système est de tous le plus défectueux et le plus dangereux.

L'article 120, § 1 accorde à 50.000 citoyens suisses le droit d'initiative en matière constitutionnelle. La pratique de ce droit a été très minutieusement réglementée par la loi du 27 janvier 1892.

Il faut adresser au C. F. qui la transmet à l'A. F., une demande écrite, dont l'objet est exactement déterminé, et signée au moins par 50.000 citoyens suisses ayant le droit

1. *Loc. cit.*, pp. 487-488.

de vote [art.2]. Le citoyen qui fait la demande la signe personnellement [art. 3]. Celui qui appose une signature autre que la sienne encourt les pénalités prévues par la loi [art. 49 du Code pénal fédéral du 4 février 1853].

Chaque liste de signatures contient nécessairement le nom du Canton et celui de la commune politique dans laquelle les signatures sont recueillies.

Pour être valable, la liste doit renfermer : 1° le texte de la demande de révision ; 2° le texte de l'article 3 de la loi du 27 janvier 1892 ; 3° à la fin, l'attestation, datée du président de commune (syndic, maire) ou de son remplaçant, constatant que les signataires sont aptes à voter en matière fédérale et qu'ils exercent leurs droits politiques dans cette commune. Cette attestation est délivrée gratuitement [art. 4, L. 27 janvier 1892].

Dès qu'une demande de révision a été présentée, le C. F. détermine le nombre des signatures valables. N'entrent pas en ligne de compte : 1° les signatures dont l'attestation par l'autorité compétente est antérieure de six mois au dépôt de la demande d'initiative ; 2° les signatures apposées sur une feuille non valable ; 3° les signatures qui ne sont pas munies de l'attestation prescrite à l'article 4, §§ 1, 2, 3, ou dont l'attestation est inexacte ou incomplète.

S'il se trouve des signatures qui émanent visiblement d'une seule et même main, elles sont annulées et n'entrent pas en ligne de compte.

Le C. F. publie le résultat du dépouillement dans la *Feuille fédérale* et le soumet, avec les actes, à l'A. F. dans sa prochaine session [art. 5].

L'initiative ne peut s'exercer qu'en matière constitutionnelle. Qu'est-ce que cela signifie ? Comment déterminer ce qui appartient au domaine constitutionnel et ce qui lui est étranger puisqu'aucun texte précis n'établit un critérium ? — Je sais

bien qu'il est admis que le droit constitutionnel comprend l'organisation générale des pouvoirs de l'Etat, les garanties des libertés publiques, les rapports des pouvoirs entre eux, les principes qui sont à la base des lois organiques ; mais, en réalité, jamais le peuple ne saura respecter ce cadre qu'il ignore du reste ; il imposera sa volonté, que cette volonté relève du droit constitutionnel, du droit pénal, de la procédure ou même du droit municipal, rien ne saura l'arrêter. « Par le moyen de l'initiative », dit M. Bernay, professeur à la Faculté de droit de Lausanne, « le peuple suisse peut se gouverner librement dans tous les domaines. Il peut faire des lois, se donner un Code pénal, naturaliser les étrangers, amnistier les condamnés, contracter des emprunts, convertir la dette de l'État, accorder des subventions, conclure des traités, les dénoncer, déclarer la guerre, faire la paix, instituer un tarif douanier, supprimer des impôts, se saisir d'une contestation, prononcer un jugement, casser la sentence d'un tribunal, condamner à mort un citoyen etc....., il peut prendre une décision quelconque, — à une seule condition, — c'est qu'il l'inscrive dans la Constitution [1] ».

Faut-il conclure de là que le législateur n'a pas su ce qu'il faisait ? C'est peu probable. Il s'est rendu un compte exact de la portée de son œuvre. Il a bien voulu accorder le droit d'initiative populaire dans tous les domaines, dans celui du droit constitutionnel aussi bien que de la législation ordinaire mais il a prescrit qu'il ne s'exercerait qu'*en matière constitutionnelle.* Pour arrêter le zèle, l'irréflexion des pétitionnaires, il leur a imposé une double barrière : et la majorité des électeurs et celle des Cantons, ce qui lui a été très facile dans cette sphère. Si l'initiative populaire avait été admise d'une manière distincte,

1. *L'initiative populaire en droit public fédéral,* Contribution au *Recueil inaugural de l'Université de Lausanne.* Lausanne, 1892, p. 5, cit. par Borgeaud, *op. cit.*, p. 396.

dans le seul domaine législatif, il n'aurait exigé qu'une seule majorité, celle des électeurs.

Les 50.000 citoyens qui réclament l'adoption d'un nouvel article constitutionnel, l'abrogation ou la modification d'articles déterminés de la Constitution en vigueur, ou la consécration d'une disposition législative quelconque, exercent un « mandat constituant » qui les place presque sur le pied d'égalité avec les représentants de la nation.

Confondre ainsi les domaines législatif et constitutionnel, faire de la Charte, de la Constitution, une sorte d'arsenal où il est possible de ranger toutes sortes d'armes, n'est-ce pas aboutir à un résultat choquant, anormal? N'est-ce pas introduire l'anarchie là où le plus grand ordre doit régner?

CHAPITRE II

LE DROIT D'INITIATIVE DANS LES CANTONS.

Le droit d'initiative, en matière de législation ordinaire, existe dans les Cantons suivants :

Argovie. — 5.000 citoyens peuvent demander l'élaboration d'une nouvelle loi, la modification totale ou partielle d'une loi en vigueur [art. 26 de la Const. du 23 avril 1885].

Appenzell Rhodes Extérieures. — Le droit d'initiative appartient à tout groupe d'électeurs en nombre au moins égal à celui des membres du Conseil cantonal [art. 27, § 8 de la Const. du 15 octobre 1876].

Appenzell Rhodes Intérieures. — Toute proposition ayant trait à l'établissement d'une loi, et que des citoyens désirent soumettre à la Landsgemeinde doit auparavant être portée à

la connaissance du grand Conseil. Lorsque la proposition n'est pas reprise par le grand Conseil et présentée par lui-même à la Landsgemeinde, et pour autant qu'elle n'est pas contraire aux dispositions de la Constitution ou de la C. féd., il appartient à tout citoyen, jouissant du droit de vote, de la présenter personnellement à la Landsgemeinde, soit de son chef, soit au nom de plusieurs, et de demander qu'elle soit mise aux voix [art. 7, § 2, de la Const. de 1872, modifiée le 25 avril 1880 et le 29 avril 1883].

Bale-Campagne. — 15.000 citoyens ayant le droit de vote ont la faculté de proposer l'élaboration d'une nouvelle loi, ou l'abrogation ou la modification d'une loi existante, d'un arrêté d'une portée générale ou d'une ordonnance rendue par le Conseil cantonal.

Si le Conseil cantonal ne délibère pas sur la proposition, la question de savoir s'il faut donner suite ou non à la proposition, doit être soumise à l'universalité des citoyens ayant le droit de vote, dans les deux mois qui suivent la présentation de la proposition.

Si la question est résolue affirmativement, le Conseil cantonal est tenu d'élaborer un projet dans le sens de la proposition. Si le projet n'est pas adopté lors de la votation populaire, la proposition est considérée comme non avenue [art. 12 de la Const. du 4 avril 1892]. De plus, le peuple peut révoquer en tout temps le Conseil cantonal. Lorsque 1,400 citoyens en font la demande, le Conseil d'État est obligé de faire procéder à une votation populaire à ce sujet [art. 14].

Bale-Ville. — 1.000 électeurs peuvent réclamer la confection, l'abrogation ou la modification d'une loi ou d'un arrêté du grand Conseil [art. 28, § 1, de la Const. du 2 décembre 1889].

Genève. — 2.500 électeurs, au moins, ont le droit, par pétition motivée, adressée au grand Conseil : 1° de proposer un

projet de loi ou d'arrêté législatif; 2° de demander : *a*) l'élaboration d'une loi ou d'un arrêté législatif sur un objet déterminé; *b*) l'abrogation ou la modification d'une loi ou d'un arrêté législatif [art. 2 de la *loi constitutionnelle* du 5 juillet 1891 sur le *droit d'initiative*].

Glaris. — [art. 24, 45 de la Const. du 22 mai 1887, modifiée le 5 mai 1889].

Grisons. — Sur la demande de 5.000 électeurs, au moins, le grand Conseil est obligé de soumettre au vote du peuple : 1° les demandes tendant à l'élaboration d'une loi nouvelle, d'un décret de la compétence du grand Conseil ou d'un arrêté; 2° les demandes d'abrogation ou de modification de lois en vigueur depuis deux ans au moins aussi bien que les décrets du grand Conseil ou les arrêtés qu'ils soient ou non entrés en vigueur [art. 3 de la Const. du 23 mai 1880].

Neufchatel. — Le droit d'initiative appartient : 1° au peuple; 2° à tout membre du grand Conseil; 3° au pouvoir exécutif. L'initiative populaire est le droit de proposer au grand Conseil l'adoption, l'élaboration, la modification ou l'abrogation d'une loi ou d'un décret. La proposition est faite par 3.000 électeurs au moins. Si le grand Conseil rejette la proposition ou modifie le texte d'un projet dont l'adoption intégrale est demandée, la question est soumise au peuple, mais le grand Conseil peut présenter les motifs de son rejet ou une proposition parallèle. La loi règle la forme en laquelle s'exerce le droit d'initiative [art. 38 de la Const. du 21 novembre 1858, modifiée les 21 et 22 janvier 1882].

Schaffhouse. — 1.000 citoyens actifs ont le droit de réclamer l'élaboration d'une loi quelconque [art. 43, § 2, de la Const. du 24 mars 1876].

Saint-Gall. — 4.000 électeurs jouissent du droit de demander, sous forme de simple proposition ou de projet rédigé, l'élaboration, la modification ou l'abrogation d'une loi ou d'un

décret ne rentrant pas exclusivement dans la compétence du grand Conseil avec cette précision que la loi visée doit être en vigueur depuis trois ans [art. 47 de la Const. du 16 novembre 1890].

Schwyz. — 2.000 électeurs ont la faculté de réclamer l'élaboration d'une loi nouvelle, l'abrogation ou la modification d'une loi en vigueur [art. 36 de la Const. du 11 juin 1876, modifiée le 23 septembre 1877, le 10 janvier et le 27 novembre 1884].

Soleure. — L'initiative populaire (2.000 électeurs) peut porter sur la confection, la modification ou l'abrogation d'une loi ou d'un arrêté du Conseil cantonal [art. 18 de la Const. du 23 octobre 1887] [1].

Tessin. — L'initiative appartient, d'après la nouvelle Constitution du 2 juillet 1892 (modifiée le 3 novembre 1894): 1° au Conseil d'Etat ; 2° à chaque membre du grand Conseil ; 3° au peuple. Elle suppose, de la part de ce dernier, une demande appuyée par 5.000 citoyens actifs. L'exercice de ce droit a été réglé par la loi du 3 décembre 1892.

Thurgovie. — 2.500 électeurs jouissent de la faculté de provoquer : 1° l'élaboration d'une loi nouvelle, la modification ou l'abrogation d'une loi en vigueur; 2° l'élaboration d'un arrêté de la compétence du grand Conseil [art. 3 de la Const. du 23 février 1869].

Uri. — Un ou plusieurs citoyens ont le droit de proposer une loi à la Landsgemeinde [art. 26 de la Const. du 6 mai 1888, modifiée le 3 mai 1891].

Vaud. — Doivent être soumis au vote du peuple, sous réserve des dispositions des articles 78, 100, 101 et 102 de la Constitution : toute proposition émanant de l'initiative de 6000 citoyens actifs ; toute loi ou décret rendu par le grand

1. Une nouvelle Constitution a été adoptée par le peuple le 17 mars 1895. elle n'a pas encore reçu la garantie fédérale.

Conseil si la demande en est faite par 6.000 citoyens actifs [art. 27, §§ 1, 2, 3 de la Const. du 1er mars 1885].

Zug. — 1.000 citoyens en disposant leurs signatures par circonscriptions peuvent demander l'élaboration d'une loi nouvelle, la modification ou l'abrogation d'une loi ou d'un arrêté de la compétence du grand Conseil [art. 36 de la Const. du 22 décembre 1873, 15 mai 1876, 21 novembre 1881].

Zurich. — L'article 29 de la Constitution du 18 avril 1869, modifiée le 12 août 1894, accorde le droit à 3.000 électeurs, ou à un seul si sa demande est appuyée par un tiers des membres du Conseil cantonal, de demander l'élaboration, la modification ou l'abrogation des lois ou d'arrêtés législatifs qui, aux termes de la Constitution, ne sont pas exclusivement du ressort du Conseil cantonal.

L'application du droit d'initiative est susceptible de se présenter sous trois formes différentes :

Première forme. — Les citoyens font connaître leurs vœux à l'autorité législative en termes très généraux et lui confient le soin de rédiger la loi ou l'arrêté.

Trois systèmes sont en vigueur :

1° Le Grand Conseil rédige immédiatement le projet de la loi réclamée [Schaffouse, art. 43, § 2 ; Thurgovie, art. 5].

2° Dans le canton de Vaud [art. 27, § 1] et dans les Grisons [art. 3, § 1] le peuple est aussitôt appelé à se prononcer sur le point de savoir si la proposition doit être acceptée ou rejetée. Ce n'est que dans le cas où le corps électoral se prononce affirmativement que le Grand Conseil s'occupe du projet qui lui est soumis.

3° Dans les autres Cantons, le Grand Conseil statue sur la demande ; s'il l'approuve, il commence la rédaction de la loi ; s'il la rejette, il la soumet à la votation populaire et lorsque le résultat du vote est favorable à la demande il est obligé de rédiger le projet de loi.

Deuxième forme. — Les citoyens rédigent eux-mêmes le texte de la loi ou de l'arrêté.

L'autorité législative n'intervient que pour soumettre le projet de loi ou d'arrêté à la votation populaire ; la Chambre est un simple agent de transmission chargé de recevoir et de faire parvenir au corps électoral la proposition qui lui a été adressée.

M. Wuarin[1] fait très justement remarquer que cette dernière forme du « décret souverain » est, de toutes les combinaisons en présence, celle qui a, au plus haut degré, le don d'exaspérer les vieux parlementaires ; il faut se demander avec eux ce que seront les lois ou les arrêtés qui auront été préparés par des « comités de circonstance » composés d'hommes inexpérimentés, ignorant complètement la science du droit.

Troisième forme. — Les citoyens présentent un projet de loi ou d'arrêté rédigé par eux mais la Chambre a la faculté de faire un projet portant sur le même objet. Les deux projets sont soumis au vote du peuple.

La demande, quelle que soit sa forme, est adressée à l'assemblée représentative du Canton (Grand Conseil ou Conseil cantonal) et accompagnée d'un exposé des motifs à Genève, Zug, Argovie, Soleure et Zurich.

Un trait commun caractérise toutes les demandes d'initiative : elles sont soumises obligatoirement au vote du peuple pour acceptation ou pour rejet. Chaque électeur reçoit le texte du projet de loi et quelquefois le texte du contre-projet de la Chambre.

Pour donner une idée complète et générale du droit d'initiative, on ne peut mieux faire que de reproduire l'article 29 de la Constitution de Zurich qui l'a ainsi organisé :

Le droit de proposition des électeurs (*initiative*) est le

1. *Loc. cit.*, p. 637.

droit de réclamer l'adoption, l'abrogation ou la modification d'une loi, ou d'un décret, qui ne rentre pas dans la compétence exclusive du Conseil cantonal. De telles propositions peuvent être faites, soit sous forme de motion générale, soit sous forme de projet entièrement rédigé et, dans l'un comme dans l'autre cas, doivent être motivées.

Lorsqu'un électeur, ou une autorité constituée, présente une proposition de ce genre et qu'elle est appuyée par le tiers des membres du Conseil, elle doit être soumise au peuple, pour qu'il soit définitivement statué sur son adoption. L'auteur de la proposition, ou si elle émane d'une autorité, le délégué de cette autorité, a le droit de paraître devant le Conseil, pour exposer lui-même ses motifs, pourvu que 25 membres appuient sa requête à l'effet d'être entendu.

Le peuple doit pareillement être saisi de toute proposition, signée de cinq mille électeurs, ou adoptée dans un certain nombre d'assemblées de commune, par cinq mille votants, toutes les fois que le Conseil cantonal n'y fait pas droit lui-même. Toute motion, présentée dans les délais réglementaires, doit être soumise à la décision du peuple, au plus tard, à la seconde des votations ordinaires qui suivront le dépôt.

Avant la votation populaire, la motion ou le projet doivent toujours être envoyés au préavis du Conseil cantonal.

Dans le cas où un projet de loi émané de l'initiative populaire est soumis au vote du peuple, le Conseil cantonal a le droit de présenter à celui-ci, outre son préavis, un projet modifié selon ses vues [1].

1. Heppworth Dixon a résumé, dans les lignes suivantes, les caractères de la Constitution de Zurich : « les députés cessant d'être des rois sont devenus de simples commis. Chaque électeur prend une part directe et visible à tous les actes publics. Son député n'est qu'un serviteur qu'il charge de lui faire un rapport sur telle ou telle affaire, de lui préparer un projet de loi dans tel ou tel sens. Mais il ne délègue aucune partie de la souveraineté à ce serviteur... Lui seul est roi, et dans sa sphère, lui seul règne et gouverne».

CHAPITRE III

L'INITIATIVE POPULAIRE DANS LA CONFÉDÉRATION SUISSE ET DANS LES CANTONS CONSIDÉRÉE DANS SES RÉSULTATS PRATIQUES. — APPRÉCIATION GÉNÉRALE ET CONCLUSION.

A. — M. Hilty écrivait il y a peu de temps : « L'initiative est évidemment une épée à double tranchant et il serait difficile de prévoir qui en sentira le premier les atteintes [1] ». Ces paroles n'ont rien perdu de leur vérité surtout depuis les singulières expériences qui viennent d'être faites de ce droit, expériences qui justifient très bien l'idée émise plus haut : qu'il est très facile d'insérer dans la Constitution les dispositions les plus variées et d'arriver au même résultat que si l'initiative existait, comme dans les Cantons, en législation ordinaire.

I. — Les Juifs se croient obligés, par la loi de Moïse, d'égor-

La Suisse contemporaine. Tr. E. Barbier, Paris, 1872.

L'initiative populaire existe, dans le canton de Neufchâtel, non seulement en matière de législation cantonale, mais encore en matière de législation communale. La loi sur les communes, dans son art. 89, s'exprime ainsi :

Tout électeur communal a le droit d'initiative dans les affaires locales.

Ce droit consiste à proposer l'adoption, l'élaboration, la modification ou l'abrogation d'un règlement ou d'une décision de la commune ou la réalisation d'une œuvre d'utilité publique ou de bienfaisance, ou d'un projet quelconque intéressant la localité.

La proposition est adressée par écrit au Conseil communal et signée par un nombre d'électeurs communaux correspondant au cinq pour cent de la population totale du ressort communal.

Le conseil communal soumet la proposition avec rapport et préavis au Conseil général.

Si le Conseil général rejette la proposition ou modifie le texte d'un projet dont l'adoption intégrale est demandée, la question est soumise au vote des électeurs communaux et le Conseil général a le droit d'exposer les motifs de son refus ou de présenter une proposition parallèle.

1. *Loc. cit.*, p. 488.

ger et de saigner les bœufs destinés à leur fournir la viande de boucherie, au lieu de les abattre d'un coup de massue. En Suisse, comme ailleurs, les Juifs saignaient le bétail de boucherie et les Chrétiens l'assommaient. Un jour, la Société protectrice des animaux s'est avisée que les bœufs souffraient bien davantage à être égorgés qu'à être assommés. Dès 1887, dans les cantons de Berne et d'Argovie, quelques sections de cette société s'adressèrent aux pouvoirs publics pour obtenir la prohibition de l'abattage. Un tribunal d'experts fut constitué, dans l'espèce, c'étaient des vétérinaires, et, conformément aux conclusions de leur rapport, les protestations de la société furent reconnues mal fondées. Les intéressés résistèrent et recoururent au C. F. qui, après les longues et patientes recherches de M. Ruchonnet, leur donna raison. Berne et Argovie en appelèrent alors à l'A. F., qui, en décembre 1891, résolut la question comme le C. F. en faveur des israélites, déclarant que l'abattage pratiqué par eux n'était contraire ni à l'ordre public, ni aux bonnes mœurs et que la liberté de conscience faisait un devoir de l'autoriser [1].

La Société protectrice des animaux ne s'est pas découragée : elle a organisé aussitôt un vaste pétitionnement, réuni 83.000 signatures et rendu obligatoire une votation populaire sur un article constitutionnel interdisant d'abattre un animal sans l'avoir étourdi préalablement.

La proposition des pétitionnaires revêtait la forme d'un article de Constitution rédigé de toutes pièces. L'assemblée n'a pas formulé de contre-proposition et s'est bornée à conseiller le rejet.

La votation a eu lieu le 20 août 1893 et le résultat a été une énorme majorité contre l'abattage juif (191,527 *oui* ; 127,101 *non* ; 11 1/2 cantons acceptants contre 10 1/2) [2].

1. *Politische Jahrbuch* VII, *Die Schlächfrage.*

2. Détail tout particulier révélé par l'étude des résultats du scrutin : les

L'antipathie que tous les peuples ont pour les Juifs ne saurait faire approuver cette votation. La nation suisse s'est départie de sa sagesse, de sa modération habituelle et elle a été d'une intolérance manifeste [1].

II. — Aux termes de l'article 34 de la C. féd., la Confédération a le droit d'établir des prescriptions uniformes sur le travail des enfants dans les fabriques, la durée du travail qui pourra y être imposé aux adultes, ainsi que sur la protection à accorder aux ouvriers contre l'exercice des industries insalubres et dangereuses.

Une loi fédérale sur le travail dans les fabriques a été votée et basée sur cet article 34. Elle fut tout d'abord accueillie avec le plus grand enthousiasme par la classe ouvrière, avec une extrême méfiance par les patrons. Aujourd'hui l'accord le plus complet règne entre patrons et ouvriers et tous se félicitent des mesures prises.

Afin de donner satisfaction aux revendications du parti ouvrier, le gouvernement a proposé aux Chambres, à la fin de 1892, une nouvelle disposition constitutionnelle (art. 34 *ter*) ainsi conçue : « La Confédération a le droit d'édicter des prescriptions législatives dans le domaine des métiers ». Le but avoué de cet article était de permettre l'élaboration d'une

cantons allemands ont tous accepté la loi tandis que la Suisse romande a voté contre ou s'est abstenue. D'où vient cette particularité ? Dans les campagnes, les Juifs sont très rares ; ils sont seulement en majorité à Leugnan et à Endingen, dans les cantons d'Argovie et de Vaud. Cependant, depuis quelques années, ils émigrent dans la Suisse du Nord et commencent à accaparer les transactions. Voilà pourquoi les cantons rhénans ont été heureux de les ennuyer en les invitant ainsi à aller manger chez eux du bétail abattu selon les rites.

1. Cette disposition est restée sans effet faute d'une loi d'exécution que les auteurs de la demande ont oublié de prévoir, peut-être à dessein, quand ils ont rédigé leur proposition. Le comité central des sociétés suisses pour la protection des animaux a rédigé une pétition pour obtenir cette loi d'exécution, mais, d'accord avec le C. F., le C. N. (18 décembre 1894) et le C. E. (3 avril 1895) ont voté l'ordre du jour pur et simple après l'examen de cette demande.

loi réalisant certains progrès humanitaires, mais, en réalité, le véritable objet était d'aboutir à une loi sur les syndicats obligatoires, de mettre à exécution les décisions prises par le Congrès du parti socialiste suisse qui s'est réuni, le 5 novembre 1892, à Soleure, sous la présidence de M. Wullschleger[1].

Le C. E. a adopté le texte précité et s'est déclaré, en même temps, l'adversaire résolu des syndicats obligatoires. Le C. N. s'est engagé dans la même voie. La discussion, qui a été des plus intéressantes, a donné naissance à deux opinions bien tranchées. La majorité de la Commission proposait une adhésion complète au vote du C. E. ; — la minorité, composée de socialistes, réclamait, avec juste raison, un texte net, et, ceci est autrement discutable, la consécration non dissimulée des syndicats obligatoires.

Le parti radical a combattu le système des socialistes qui devait entraîner le renchérissement de la vie, charge à laquelle les ouvriers devaient être soumis aussi bien que les autres, et, dans les syndicats, l'écrasement de la minorité, des gens sensés, par la majorité, c'est-à-dire par les moins intelligents.

Les membres de la droite, et notamment M. Decurtins, ont défendu les syndicats obligatoires estimant que dans cette lutte si terrible, sans merci, entre le salariat et le capital, si les travailleurs veulent triompher, ils doivent s'organiser. M. Cramer-Fey, un député du centre, a répondu qu'avec les syndicats obligatoires un double résultat serait atteint : la création de monopoles au profit de certains intérêts particuliers et la suppression de la concurrence[2].

Après ces discussions, plus de 50.000 citoyens ont signé une pétition pour demander une votation populaire qui a eu

1. *Revue socialiste*, année 1892, t. XVI, p. 759. V. dans la même *Revue*, année 1893, t. XVII, p. 762 les décisions prises par le Congrès de Sienne au sujet de l'assurance obligatoire en cas d'accidents ou de maladies.

2. V. *Journal des Débats* du 27 décembre 1893.

lieu le 4 mars 1894. Sur près de 700.000 électeurs, 280.000 seulement ont pris part au scrutin. L'adjonction à la Constitution d'un nouvel article 34 *ter* a été repoussée par environ 150.000 voix contre 130.000. 15 cantons (Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald, Bâle-Campagne, les deux Appenzell, Saint-Gall, les Grisons, Argovie, Tessin, Vaud, Valais, Neufchâtel, Genève) ont voté contre. Toute la Suisse romande, à l'exception de Fribourg, Zurich et Bâle-Ville a voté pour.

Le bon sens et l'instinct conservateur du peuple suisse l'ont mis en garde contre la dangereuse proposition qui lui était faite. Il a refusé les syndicats obligatoires, d'abord à cause des conséquences directes de cette innovation ensuite, parce qu'il a vu dans le projet qui lui était soumis une nouvelle et importante conquête des fédéralistes, une nouvelle restriction de l'indépendance cantonale.

III. — Les socialistes ont réuni 52.427 signatures [1] dans le but de faire inscrire dans la C. féd. que le droit à un travail suffisamment rétribué serait reconnu à chaque citoyen suisse et rendu effectif, par tous les moyens possibles, par les législations fédérale, cantonales et communales [2]. C'était un pas en arrière, un retour aux stériles controverses de 1848.

Le 11 et le 13 avril 1894, le C. N. et le C. E. décidèrent, à l'unanimité, de recommander au peuple un vote négatif. Certains chefs socialistes crurent utile de dégager toute responsabilité dans une initiative dangereuse au plus haut degré et qu'ils voyaient condamnée à un échec certain.

1. Les signatures se répartissent ainsi : Unterwalden, 126 ; Valais, 221 ; Uri, 326 ; Zug, 354 ; Grisons, 435 ; Schwyz, 574 ; Thurgovie, 574 ; Tessin, 784 ; Fribourg, 883 ; Bâle-Campagne, 957 ; Schaffouse, 1010 ; Appenzell, 1101 ; Glaris, 1115 ; Genève, 1857 ; Lucerne, 2419 ; Bâle-Ville, 2527 ; Argovie, 2529 ; Vaud, 3114 ; Soleure, 3183 ; St-Gall, 3645 ; Neufchatel, 3658 ; Berne, 9557 ; Zurich, 41.178.

2. V. dans la *Revue socialiste*, année 1894, t. XIX, pp. 505-506, le texte proposé par les pétitionnaires. Adde, *Revue politique et parlementaire*, juillet 1894, p. 114 et p. 119, n° 4 ; Rapport du C. F. du 6 octobre 1893, *F.f.* 1893, IV, 375.

Le grand Conseil du canton de Vaud a discuté la question et émis le vœu que cette modification soit repoussée. Les considérations qui accompagnent ce vœu doivent arrêter un instant l'attention parce qu'elles mettent en lumière les erreurs du parti socialiste d'une manière remarquable. La Confédération devrait combattre les causes du chômage, procurer un travail lucratif à tous les citoyens. Pour accomplir cette lourde tâche, elle serait obligée d'adopter un des articles fondamentaux de la doctrine collectiviste et de s'emparer de tous les moyens de production existant dans le pays ; ce serait une expropriation générale où tout serait compris, et le champ du paisible laboureur, et la terre transmise par les ancêtres, et l'atelier de l'artisan et la grande usine de l'industriel. L'Etat serait chargé de pourvoir à toutes les existences ; « cantons, communes et citoyens auraient à subir l'ingérence et à se plier aux exigences d'une armée d'employés de tous grades, dont la mission serait de pourvoir au fonctionnement régulier de l'organisation nouvelle. De citoyens libres, il n'y en aurait plus. Il appartient à tous ceux qui, comme l'ont fait nos pères, ont mis leur foi et leurs espérances en la liberté, de ne pas permettre qu'une telle atteinte lui soit portée ».

Le 4 juin, 300.650 électeurs ont rejeté la proposition ; 73.633 l'ont adoptée[1]. Le socialisme d'Etat a subi une défaite dont il se relèvera avec peine. La Suisse, avec juste raison, n'a pas voulu abdiquer sa liberté entre les mains d'un Etat investi d'une puissance formidable ; elle a dit hautement qu'elle repoussait cette singulière proposition qui traînait derrière elle la lamentable légende des chantiers nationaux et toutes ces chimères qui font vivre partout cet étonnant parti, qui doit à la réclame et à l'ignorance, la bêtise même des masses, une prospérité attristante.

1. Cf. *Revue socialiste*, année 1894, t. XIX, pp. 764-765.

IV. — La Confédération qui retirait, il y a 45 ans, 4 à 5 millions de ses droits de péage, a vu cette recette subir une augmentation constante ; en 1874, elle atteignait 15 millions ; en 1894, 35. Le Trésor fédéral dont les ressources sont absorbées par les services publics, les uns obligatoires (armée, postes, etc.), les autres facultatifs (subventions, encouragements à l'agriculture), a disposé ainsi de sommes considérables et le gouvernement de Berne a voulu imiter ses puissants voisins : il s'est livré à de grandes dépenses ; il a développé les cadres de l'armée, fait faire de gigantesques travaux de fortification, avec casemates blindées, dans la vallée du Rhône, au Gothard, au Simplon, à Saint-Maurice [1] ; il est allé jusqu'à prendre l'habitude de convoquer une vingtaine de mille hommes pour des grandes manœuvres d'automne, et cela à l'ébahissement des vieux suisses qui ne comprennent peut-être pas que le meilleur moyen de conserver la neutralité helvétique est d'être toujours prêt à la défendre avec une bonne armée.

Nos seigneurs de Berne font d'autres dépenses moins utiles : ils sont très généreux en subsides, encouragements... ; ils bâtissent des palais superbes pour les diverses administrations générales [2]. Et alors que l'argent est dépensé avec tant de largesse, il est des cantons qui touchent des subsides dans la proportion de 1 fr. 33 par tête d'habitant, d'autres de 154 fr. (le canton d'Uri).

1. V. le message du 25 juin 1891 (*Feuille fedérale*, III, 661) qui a saisi l'A. F. de la question des fortifications du Gothard. *Adde*, L. du 13 avril 1894, *F.f.* 1894, II, 489. V. également le postulat du 24 juin 1892 par lequel le C.F. est invité à examiner, le plus tôt possible, en même temps que la question des fortifications de Saint-Maurice, celle relative à la fortification des routes reliant le passage du Saint-Bernard à la Tête Noire. La loi du 26 juin 1891 (*F.f.*, III, 781) a créé huit divisions militaires réparties entre quatre corps d'armée. V. le message et le projet d'arrêté du 2 avril 1894 (*F.f.*, 1894, I, 40) concernant l'organisation provisoire de l'administration et des fortifications de Saint-Maurice.

2. Cf. Message du 2 juin 1892 (*F.f.*, 1892, III, 852) concernant la construction d'un Palais pour le Parlement. Arrêté du 30 mars 1894.

Les splendeurs de Berne ont suscité des jalousies, sous l'empire desquelles des politiciens habiles ont éveillé très aisément des instincts de partage : ils ont proposé qu'au lieu de réserver entièrement le bénéfice des péages aux bernois, une part serait attribuée aux Cantons à raison de 2 francs par tête d'habitants.

L'idée n'était pas neuve ; il y a 4 ans, un député fribourgeois, M. Aeley, avait proposé au C. N., par voie de motion, de donner aux Cantons une part de la recette des douanes. Cette motion fut écartée, mais le principe qu'elle avait voulu consacrer avait frappé les esprits. Un comité organisa bientôt un vaste pétitionnement en vue de l'attribution aux Cantons d'une partie de la recette douanière représentant 2 francs par tête d'habitant. Il a réuni 67.828 signatures, et, le peuple a été appelé à se prononcer sur ce projet désigné sous le nom de *Beutezug*, image pittoresque qui rappelle la vieille coutume des Suisses, se partageant, après la bataille, comme tous les peuples primitifs, le butin enlevé à l'ennemi.

Les pétitionnaires proposaient d'ajouter à la Constitution un nouvel article (30 *bis*) ainsi conçu : « La Confédération doit payer aux Cantons, chaque année, sur le produit total des péages, 2 francs par tête d'habitant, en prenant pour base le chiffre de la population de résidence ordinaire établi pour le dernier recensement fédéral ».

Les catholiques et les démocrates de Berne, la *Volkspartei* et une partie des conservateurs protestants ont commencé la campagne en faveur du *Beutezug*, et l'ont énergiquement soutenue. M. Durenmatt a fait répandre dans tout le pays une brochure consacrée à montrer le nombre excessif des fonctionnaires gratifiés par la Confédération de traitements de 2.500 à 8.000 francs. Dans ces réunions publiques, sans cesse renouvelées, les orateurs catholiques et démocrates ont fait briller aux yeux des électeurs trop naïfs les merveilles que les

Cantons pourraient accomplir avec leurs nouvelles ressources, sans parler des agents électoraux qui ont fait croire à plus d'un Suisse que chaque père de famille recevrait autant de pièces de 2 francs que sa famille compterait de membres. Les radicaux et les socialistes, étroitement unis, ont combattu dans de nombreux meetings les prétentions des partis opposés, disant qu'il ne fallait enlever à la Confédération aucune de ses ressources, alors surtout qu'elle allait organiser des caisses d'assurance contre la maladie et les accidents, que le budget se soldait par un déficit et que, pour lui imposer le *Beutezug*, il serait nécessaire de soumettre les Cantons à la charge de nouvelles contributions proportionnelles à leur richesse et au chiffre de leur population, qu'ils recevraient tous 2 francs par tête d'habitant, mais qu'il n'y aurait plus égalité dans les prestations à eux imposées, enfin que la répartition du produit des douanes pousserait les Cantons au maintien du protectionnisme et au rejet d'une politique douanière plus libérale. MM. Welti, Droz, Hammer, Ceresole, Frei, ont tous soutenu ces idées.

Dans son message du 5 juin, le C. F. a repoussé, avec la dernière énergie, la demande des pétitionnaires, aussi dangereuse au point de vue financier qu'au point de vue politique.

Le 4 novembre 1894[1], 347.046 électeurs contre 145.207 ont

1. Le 28 octobre, s'est réunie à Berne une assemblée populaire composée de près de 12.000 citoyens. M. de Steiger a protesté contre la demande des pétitionnaires ; M. Welti a soutenu la même thèse ; il a rappelé l'état de la Confédération avant le pacte fédéral actuel, les grandes œuvres d'utilité publique accomplies, les sacrifices qu'on s'imposa en 1889 (affaire Wohlgemüth) pour un nouvel armement, l'inanité des accusations portées contre les conseils et le pouvoir exécutif, en prétendant qu'il a gaspillé les millions et mal géré les finances. L'orateur, après avoir considéré l'acceptation du projet comme un malheur public, une atteinte à l'unité nationale, la transformation du pays en une compagnie anonyme distribuant des dividendes aux actionnaires, termina en invoquant l'appui de la jeunesse, pour ménager des derniers jours heureux à ceux qui ont fait la Confédération ce qu'elle est. Les assistants votèrent par acclamation le rejet de la proposition de réparti-

eu la sagesse d'éviter le piège où on voulait les faire tomber et derrière lequel se trouvait dissimulée une question de la dernière importance, de jour en jour plus brûlante, celle des rapports des Cantons et de la Confédération, la lutte entre le fédéralisme et le centralisme. Le peuple suisse, n'a pas voulu consolider le régime exceptionnel des douanes, tel qu'il existait depuis quelque temps entre la Suisse et la France, déclarer que ces tarifs prohibitifs étaient acquis, prendre six millions dans le Trésor fédéral en déficit, enfin rabaisser le pouvoir cantonal en le mettant à la solde du pouvoir central. Cette manifestation sage et politique doit recevoir une complète approbation.

V. — Le parti ouvrier, par l'organe du conseiller national Forrer, de Winterthur, a demandé le traitement gratuit des malades à la charge de la caisse fédérale. Le C. F. a nommé une grande commission chargée d'élaborer un projet de loi créant des caisses où la Confédération, les Cantons, les patrons et les ouvriers verseraient leur apport[1].

A la fin de l'année 1893, ce projet fut repoussé par les socialistes, et un des leurs, M. Greulich, secrétaire ouvrier, proposa de mettre à la charge de la caisse fédérale les frais de médecin, traitement, séjour à l'hôpital, de faire, en somme, du médecin un véritable fonctionnaire et de couvrir ces nouvelles dépenses par l'introduction du monopole du tabac[2].

Un pétitionnement a été organisé et voici, à titre de curiosité, le texte de la pétition :

« Les soussignés, ayant droit de vote, et conformément à

tion des recettes douanières (*Le Temps* du 30 octobre 1894). Cette attitude de Berne est digne de remarque, car ce canton, le plus important de la Suisse, aurait retiré le plus grand bénéfice de la « curée fédérale ».

1. V. cette proposition dans la *Revue socialiste*, année 1893, t. XVIII, p. 241.

2. V. l'article *Le projet Greulich ou le traitement gratuit des malades par l'État*, dans la *Revue socialiste*, année 1894, t. XIX, pp. 668-681.

l'article 121 de la C. féd., formulent le désir que l'adjonction suivante, modifiant la C. féd., soit soumise au peuple et aux Cantons :

L'article 34 de la C. féd. est complété comme suit :

Avec la collaboration des Cantons à l'organisation et à l'administration (du service médical) et pour autant que les revenus du monopole du tabac le permettront, la Confédération pourvoira à ce que la population obtienne gratuitement les conseils et les soins médicaux ainsi que les remèdes ; elle accordera des subsides aux Cantons pour soigner gratuitement dans les hôpitaux les gens sans ressources et pour créer des maisons de santé.

Dans ce but, elle introduit le monopole du tabac. Elle peut aussi édicter des prescriptions légales sur les succédanés du tabac. Les tabacs et les cigares de qualité ordinaire ne doivent subir aucun renchérissement.

La législation fédérale favorise la culture et la fabrication indigènes ; elle détermine de quelle manière les autorités cantonales ont à participer à l'administration du monopole ».

Au mois de juillet 1894, 40.000 signatures environ avaient été recueillies[1] et, malgré les plus grands efforts, ce chiffre n'a pas pu être dépassé. Les citoyens ne se sont pas laissé égarer par l'idée séduisante de la gratuité des remèdes et des soins médicaux que les populations ouvrières auraient été les premières à payer et ils ont condamné en même temps le monopole du tabac qui aurait provoqué une diminution de consommation, et par voie de conséquence, celle du nombre des ouvriers occupés.

VI. — La Constitution donne à la Confédération le droit d'édicter des mesures hygiéniques et protectrices en faveur des

1. Zurich en a fourni 13.358 ; Berne, 4.900 ; Saint-Gall, 4.298 ; Glaris, 1.656 ; Vaud, 1.818 ; Bâle-Ville, 1.635 ; Soleure, 1.525 ; Zug, 1.327 ; Argovie, 1.192 ; Thurgovie, 1.061 ; Fribourg, 1.187 ; Grisons, 585.

industries dangereuses pour la santé. Il y a quelques années, se fondant sur cette disposition, l'A. F prohiba la fabrication des allumettes à phosphore jaune. Deux ans après, cette loi prohibitrice dut être rapportée, parce que les allumettes fédérales étaient inutilisables.

Il y a des fabriques d'allumettes dans plusieurs Cantons ; dans certaines, on se sert du phosphore rouge, dans d'autres du blanc particulièrement dangereux pour les ouvriers, car il engendre une carie des os : la nécrose du phosphore. Dans les usines de Frutigen (Berne) cette maladie a fait de terribles ravages ; le Gouvernement aurait pu les éviter par l'application de la loi sur les fabriques qui donne au pouvoir central le droit de forcer les patrons à assainir leurs ateliers. Les inspecteurs du travail ont voulu un instant s'engager dans cette voie ; mais les fabricants de Frutigen leur ont opposé le chiffre très restreint des bénéfices et celui relativement élevé des améliorations demandées, l'intérêt qu'il y aurait à supprimer l'emploi du phosphore blanc et même, pour ne pas leur payer une indemnité, à établir le monopole après avoir acheté leurs usines. Le C. F. s'est laissé convaincre et il a proposé à l'A.F. de décréter dans la Constitution, le monopole de la vente et de la fabrication des allumettes par l'Etat. Cette prescription acceptée par l'assemblée représentative a été rejetée par le peuple le 29 septembre 1895 (184.000 *non*, 148.000 *oui*). Ce vote, comme plusieurs de ceux qui l'ont précédé, est, pour le parti socialiste, une preuve nouvelle de la répulsion qu'inspire à la nation le socialisme d'Etat et la bureaucratie qu'il traîne à sa suite [1].

VII. — Le peuple qui avait rejeté, en 1872, un projet de centralisation militaire inconciliable, à ses yeux, avec la souveraineté cantonale, accepta, en 1874, la Constitution qui consacrait

1. V. journal *Le Soleil* du 2 octobre 1895.

un partage équitable entre le pouvoir central et celui des Etats. La Confédération a dans ses attributions l'instruction de toutes les troupes, le commandement, la nomination des états-majors et des cadres supérieurs. Les Cantons ont l'équipement de l'infanterie, de l'artillerie de campagne et des dragons. Les officiers de ces troupes jusques et y compris le grade de commandant sont nommés par les Cantons sur la présentation d'un certificat de capacité délivré par les autorités fédérales. Au contraire, le génie, l'intendance, les troupes sanitaires, l'artillerie de forteresse, le train des équipages et les parcs dépendent de la Confédération.

Ce système qui consacre un dualisme des plus prononcés a été attaqué très violemment depuis quelques années ; ses adversaires avaient pour eux le puissant courant centralisateur qui se manifeste avec une certaine énergie depuis très longtemps et aussi l'opinion de ceux qui veulent assurer la défense nationale et une meilleure organisation de l'armée.

Un radical avancé, M. le colonel Frey, directeur du département militaire fédéral, a proposé, en décembre 1894, de remplacer 25 articles de la loi de 1874 par 38 articles nouveaux et cela dans le but de consacrer une réforme déguisée. Par 88 voix contre 48, le C. N., le 10 décembre, a rejeté le projet Frey et invité le C. F. « à proposer un projet complet d'organisation militaire et à examiner à bref délai s'il est nécessaire de réviser sur ce point la Constitution ». Ce projet qui proclame que tout ce qui concerne l'armée fédérale est de la compétence de la Confédération et crée des districts militaires pouvant chevaucher sur les Cantons, a été voté par l'A. F. et soumis au peuple, le 3 novembre 1895 ; il a été rejeté à la majorité d'environ 77,000 voix (270,000 *non* contre 193,000 *oui*) et par 17 1/2 cantons contre 4 1/2 (Zurich, Berne, Argovie, Thurgovie et Bâle-Ville). Ce vote constitue un échec d'une extrême importance pour le parti centralisateur, une victoire

pour le fédéralisme, l'élément français et les catholiques. Le *National suisse* s'adressant aux socialistes fiers de leur victoire leur a dit en substance : « Ce n'est pas vous qui êtes les vainqueurs de la journée ; en réalité, vous êtes vaincus. Car ce que le peuple a condamné, ce sont les idées que vous défendez si bruyamment et que vous avez trop bien réussi à imposer à la majorité des Chambres et au Gouvernement fédéral. Cette centralisation que vous préconisez, le peuple suisse n'en veut pas : il repousse d'avance cette Banque d'Etat dont vous vous êtes faits les apôtres ; il ne veut pas de cette continuelle intrusion du pouvoir dans le domaine privé, que vous réclamez sans trêve ; il a en aversion ce socialisme d'Etat auquel vos revendications sonores ont réussi à prêter une apparence de popularité[1] ».

Le *Journal de Genève* qui a combattu ce projet a mis en relief un point des plus importants : la substitution aux Cantons des arrondissements de division, des « préfectures militaires » est un acheminement à la substitution du système des *préfectures* au système fédératif. « Cette question [militaire] n'est pas isolée, indépendante de toutes les autres. La centralisation militaire est le premier anneau d'une longue chaîne qui comprend la centralisation de l'école, la banque d'Etat, l'organisation des assurances ouvrières par l'Etat, et, en dehors de toute influence des Cantons, le rachat des chemins de fer et leur administration par des organes purement fédéraux, le monopole du tabac, etc. ».

Les Suisses ont-ils agi avec sagesse en condamnant la réforme militaire ? La réponse est délicate, mais il me paraît qu'ils ont peut-être préféré à la solution dictée par un patriotisme bien compris celle que semblaient leur conseiller leur esprit d'économie et leurs intérêts personnels. Placée entre deux puis-

1. *Journal des Débats*, 12 novembre 1895.

santes nations, la France et l'Allemagne, la Suisse ne doit rien négliger pour assurer son indépendance et même son existence. L'inaltérable fidélité des Cantons à la patrie helvétique, qui s'est si bien manifestée, il y a quelques années, dans l'affaire Wohlgemüth, ne leur faisait-elle pas un devoir de former une puissante centralisation militaire et d'assurer une prompte mobilisation, très difficile avec l'état de choses actuel?

Telles sont les premières expériences qui ont été faites du droit d'initiative populaire. Le peuple doit-il s'en féliciter ? Je crois que non, car je suis persuadé qu'en donnant une sorte de pouvoir constituant à 50.000 citoyens un coup a été porté à la Constitution qui pourrait lui être mortel et cette prévision est presque la certitude depuis les dernières votations populaires.

L'initiative a débuté de la façon la plus fâcheuse par l'interdiction du mode d'abattage ; « J'ai pu voir alors de près », dit M. Droz, « dans une lutte qui fut courte, mais très passionnée, le spectre de l'intolérance agiter de nouveau ses ailes sinistres sur la patrie, et j'avoue que ce spectacle m'a rempli de tristesse [1] », Quelques mois après, l'initiative s'est relevée en rejetant le droit au travail. M. Droz ne s'en réjouit pas outre mesure : « il y avait tant d'incohérences et de naïvetés dans le texte proposé qu'il se condamnait de lui-même. *Mais cela non plus n'est pas toujours une garantie.* Si le peuple suisse avait été porté au socialisme, il eût aussi bien accepté ce texte que celui relatif à l'abattage israélite ». C'est très juste. Si l'on songe à tous les projets dont il est actuellement question, unification totale du droit civil et du droit pénal, suppression des couvents, de l'état civil, élection du C. F. par le peuple, il est permis de se demander si « le bon sens populaire » ne sombrera pas à la suite des terribles assauts qui lui sont livrés et

1. *De la démocratie en Suisse et de l'initiative populaire*, dans la *Bibliothèque universelle*, nº 191, novembre 1894, p. 243.

si la démocratie ne disparaîtra pas pour faire place à la démagogie.

M. Numa Droz est optimiste : « Bien que nous soyons en ce moment dans une passe critique, je continue à avoir foi dans l'avenir de la démocratie ». Ce sont là des paroles rassurantes, mais elles ne prouvent rien et si la Constitution n'est pas bientôt modifiée, je vois l'horizon bien menaçant et je crains que le droit d'initiative populaire ne soit pour la démocratie suisse un funeste présent. Les événements actuels infligent un démenti à M. Tallichet qui émettait, il y a deux ans, l'avis que cette extension des droits populaires est moins dangereuse qu'elle n'en a l'air, parce que, disait-il, s'il est facile de demander, en principe, telle réforme déterminée, il est beaucoup plus malaisé de mettre 50.000 individus d'accord sur des détails de forme et d'application. Ce qui semblait, hier encore, une impossibilité, une utopie, est maintenant une réalité. Ces mêmes événements donnent raison à M. Duvergier de Hauranne qui écrivait en 1873 : « Ou bien le droit d'initiative restera sans emploi dans l'arsenal de la Constitution, ou bien, si jamais un parti essaie de s'en armer, il deviendra une cause d'agitation stérile et un instrument de révolution[1] ».

B. — Le droit d'initiative populaire n'ayant presque jamais été pratiqué dans les Cantons, il n'est guère possible d'étudier cette institution dans ses résultats pratiques. Avec M. Deploige, je me bornerai à reproduire les observations faites par M. Stüssi sur l'initiative telle qu'elle est organisée par l'article 29 de la Constitution de Zurich.

« A deux points de vue, l'organisation actuelle de l'initiative populaire est défectueuse :

1° L'auteur d'une demande ne peut s'adresser qu'aux électeurs connus de lui et de ses amis ; dans ce cercle res-

1. *Loc. cit.*, p. 793.

treint, il faudra tout mettre en œuvre pour réunir les signatures nécessaires. On invoquera l'intérêt du parti, on fera agir les influences personnelles, ou on fera valoir les droits de l'amitié, on plaidera la cause auprès des femmes, au besoin on leur demandera de signer pour leurs maris ou pour leurs fils. On harcellera ainsi les récalcitrants jusqu'au moment où, poussés à bout, ils signeront pour qu'on les laisse en paix ; la plupart du temps ils sauront à peine ce que contient le papier au bas duquel ils apposent leur signature... Est-ce organiser dignement la *législation par le peuple* que de laisser monopoliser l'exercice du droit d'initiative par les privilégiés qui ont l'argent, le temps, et aussi le goût de ces manœuvres? Y a-t-il là de quoi faire l'éducation politique du peuple ?

2° Le projet de loi populaire, s'il est accepté par le corps électoral, doit prendre place dans nos codes sans qu'il soit possible de le modifier, de le corriger. Quelle aberration ! Quand une direction du Conseil d'Etat juge à propos de présenter une loi, elle consulte d'abord des experts ; le projet préparé par ces hommes compétents, après mûre réflexion, est adressé au Conseil d'Etat et passe par deux lectures successives ; puis, les propositions du Conseil d'Etat sont renvoyées à une Commission du Conseil cantonal qui peut les amender ; suit la discussion publique, contradictoire, approfondie au Conseil cantonal ; enfin une commission spéciale révise une dernière fois le projet de loi et en fait disparaître les fautes et les obscurités de rédaction. Aucune de ces précautions n'est prise quand il s'agit de l'initiative populaire. Comment a-t-on pu s'imaginer que des particuliers, peu familiarisés avec la législation et l'administration, réussiront, du premier coup, à rédiger une loi irréprochable ? On me dira peut-être : « s'il en est ainsi, il « faut supprimer l'initiative formulée et restreindre le droit du « peuple à la faculté de présenter des propositions générales ». Non, tel n'est pas mon avis ; une simple proposition ne mérite

pas l'honneur d'une votation populaire. Celui qui prétend être législateur, doit d'abord savoir lui-même ce qu'il veut, quel corps doivent prendre ses idées, comment elles s'emboîteront dans le système des lois existantes, quels changements elles y produiront. Il est d'ailleurs dérisoire d'appeler le peuple à voter sur une formule vague, dont il n'est pas capable de mesurer la portée et l'étendue ».

Ces critiques formulées, M. Stüssi expose un projet élaboré il y a quelques années par le *Grütliverein* de Zurich et lui donne son approbation.

« Quand un particulier fera une proposition au Conseil cantonal, cette proposition sera immédiatement publiée dans la *Feuille officielle*, avec invitation à tous les électeurs de faire parvenir leurs amendements au bureau du Conseil cantonal dans le délai d'un mois ; les amendements seront communiqués à l'auteur.

Une commission spéciale du Conseil cantonal, assistée de l'auteur de la demande, discutera ensuite celle-ci, dans les deux mois.

Deux mois nouveaux seront accordés à l'auteur pour lui permettre de décider s'il maintient sa proposition originale ou amendée et, dans l'affirmative, de l'envoyer au Conseil cantonal avec un exposé des motifs.

La proposition sera discutée au plus tard dans la seconde session ordinaire du Conseil qui suit cet envoi.

Si la proposition ne rallie pas le tiers des membres du Conseil cantonal, l'auteur a le droit de demander qu'elle soit soumise au peuple lors d'une prochaine votation populaire.

Si 5.000 électeurs l'appuient, elle sera soumise à une seconde votation pour acceptation définitive [1] ».

1. Ce projet a été combattu avec un acharnement tel que ses auteurs n'ont pas pu réussir à obtenir les 5.000 signatures exigées par l'article de la

Pour apprécier le droit d'initiative populaire il faut se placer à deux points de vue différents :

1° *En législation pure* les doctrinaires de la démocratie le justifient très facilement : le referendum est négatif, c'est-à-dire il ne crée rien, ne fait que détruire quand il répond *non*. Grâce à lui, le peuple ne peut que deux choses : dire ce qu'il ne veut pas et opposer son veto aux actes du législateur. Il est juste d'élargir les limites de sa sphère d'action, parce que, dans son sein, il y a toujours des hommes distingués assez instruits et assez sages pour faire des propositions de loi ou pour indiquer les modifications qu'il serait utile d'apporter aux lois en vigueur. Avec le droit d'initiative, le peuple affirmera sa volonté en toute liberté ; il imposera ses idées, les fera triompher malgré et contre les pouvoirs publics.

Ces considérations sont justes. En théorie, de même que le gouvernement direct pur, le droit d'initiative populaire s'impose. L'idéal pour un citoyen serait d'exercer *directement* la souveraineté tout entière ; si le droit d'initiative lui échappait sa souveraineté serait limitée, incomplète.

2° *En fait* :

a) L'organisation actuelle de l'initiative populaire, dans la Confédération suisse, est mauvaise à plusieurs points de vue. Ce droit a été établi trop à la hâte. Il eut été sage de l'entourer de certaines garanties, d'adopter la proposition du C. F. qui, dans son message du 13 juin 1890 [1], voulait que l'on demandât au peuple s'il désirait la révision partielle dans le sens indiqué et que, dans le cas de l'affirmative, l'A. F. fut chargée de procéder elle-même à la révision. Les Chambres représentatives auraient étudié la mesure proposée sous toutes ses

Constitution pour soumettre au Corps électoral une demande d'initiative. Stüssi, *Referendum und Initiative im Kanton Zurich*, pp. 79 sq. ; Deploige, *op. cit.*, pp. 129-132.

1. *Feuille fédérale*, 1890, III, 411.

faces et le peuple aurait pu se prononcer dans de meilleures conditions. — De plus, l'existence même de cette institution est des plus critiquables au point de vue de l'utilité pratique.

b) Le système de l'initiative populaire par projet rédigé est, en théorie, le meilleur. Les droits du simple particulier qui peut ne lire aucun journal, ne faire partie d'aucune association politique sont pleinement sauvegardés. Mais, en pratique, ce citoyen idéal, législateur né, assez intelligent et beau parleur pour discuter lui-même sa proposition et la faire triompher, ce citoyen, dis-je, sera souvent, pour mieux dire toujours introuvable. De telle sorte que le système d'organisation de l'initiative populaire qui semble être le meilleur est, en réalité, très difficile à réaliser, impuissant à éviter certains dangers.

L'initiative par projet rédigé donne une nouvelle force à deux éléments de la vie publique des États : les associations politiques qui se multiplient de plus en plus, et la presse, ces deux éléments qui ont été, sont et seront toujours, tour à tour, plus ou moins néfastes, plus ou moins utiles et cela à cause de leur caractère impersonnel, anonyme et irresponsable. Les choses se passeront toujours de la manière suivante : jamais un citoyen, dans le silence d'un cabinet de travail, livré à ses propres forces, ne concevra l'idée presque chimérique de réunir au bas d'un projet émanant de son initiative personnelle, qui n'aura pas été divulgué par la presse ou dont il n'aura pas été parlé dans les réunions publiques, le chiffre relativement très considérable de 50.000 signatures. Pour un seul homme, qui n'aurait d'autre appui que lui-même, ce serait une œuvre irréalisable. La presse de tel ou tel parti, telle ou telle association, mettra en avant un projet rédigé par un personnage inconnu ou par un comité quelconque. « L'article, qui fera peut-être un jour partie intégrante de la Constitution du pays, dont les législateurs futurs pourront avoir à

s'inspirer dans leur œuvre, que les juges seront appelés, dans ce cas, à appliquer et les jurisconsultes à commenter et interpréter selon l'esprit du droit public et l'intention de ses auteurs, cet article pourra être élaboré à huis clos, dans les bureaux d'une rédaction quelconque, ou sur la table d'un comité d'inconnus. Sitôt qu'il aura reçu deux signatures, sa teneur sera définitive, aucun amendement ne pourra y être apporté. Il s'en ira, parfait et intangible, quêter une à une les adhésions des citoyens[1] ».

c) Le droit d'initiative rend la loi et par suite le droit toujours incertains, parce qu'il conduit à une législation défectueuse en raison des propositions contradictoires auxquelles il peut donner naissance et que le peuple peut être entraîné à accepter, souvent à la légère et sans se rendre un compte bien exact de l'importance de la mesure qu'il est appelé à sanctionner.

d) Confier à une puissance anonyme, irresponsable, à une force aveugle, le droit d'intervenir directement dans les affaires publiques, sera toujours une erreur grosse de funestes conséquences[2]. A ce point de vue, le système représentatif est bien supérieur parce que chaque député sent peser directement sur lui l'importance de la loi qu'il propose.

e) Le droit d'initiative fait jouer à la représentation nationale un rôle humiliant, impossible même à accepter pour les hommes qui ont le vif sentiment de leur dignité personnelle. Rédiger, afin de la présenter au peuple, une loi que l'on juge mauvaise est une besogne peu en harmonie avec les scrupules légitimes d'une conscience honnête, dont tout le monde n'aimera pas à se charger et ceux qui le feront ne seront peut-

1. Borgeaud, *op. cit.*, p. 392.

2. Cf. dans la *Bibliothèque universelle* de novembre 1894 (art. de M. N. Droz), pp. 245-246, un long passage extrait de l'ouvrage de M. Horace Micheli, *La Révolution oligarchique des Quatre Cents à Athènes et ses causes*. Genève, 1893.

être pas les plus dignes de représenter leurs concitoyens [1].

f) Avec le droit d'initiative populaire, toutes les craintes sont possibles, tous les dangers sont à redouter. Qui oserait affirmer que le peuple ne donnera pas libre cours aux caprices les plus divers et n'arrivera pas ainsi à voter les mesures les plus extraordinaires ?

Pour répondre à cette objection certains ont dit : les citoyens ont le droit, sans doute, de demander ce qu'ils veulent, mais s'ils outrepassent les limites de la souveraineté cantonale, il y a, au-dessus, la souveraineté fédérale qui fait rentrer toutes choses dans l'ordre. Ainsi, il y a quelques années, le peuple zurichois avait adopté un projet dû à l'initiative populaire et établissant le monopole de l'émission des billets de banque. Le C. F. a cassé cette loi, comme étant contraire à l'article 39 de la C. féd. Toujours en vertu du même principe, le tribunal fédéral a, plus d'une fois, invalidé des lois ou arrêtés cantonaux comme contraires à la Constitution du Canton garantie par la Confédération [2].

Cette réponse est exacte jusqu'à un certain point pour ce qui a trait à la législation cantonale. Il est incontestable que la consécration du droit d'initiative populaire dans les Cantons est bien moins dangereuse que dans la Confédération. Chaque Canton forme un tout bien distinct ; étant donnée l'unité de race et d'intérêts qui réunit en un seul faisceau tous les habitants, le gouvernement est simple et si, à un moment donné, la fantaisie des électeurs vient consacrer une loi contraire aux principes garantis par la C. féd., il est très facile de guérir le mal et de faire tout rentrer dans l'ordre. Mais l'objection subsiste

1. V. dans le *Journal de Genève*, du 27 août 1884, un article intitulé *Les expériences de la démocratie* où le droit d'initiative est très violemment attaqué. Toute la presse conservatrice a suivi la voie qui lui a été tracée par son principal organe.

2. N. Droz, *La révision fédérale*, dans la *Bibliothèque universelle et Revue Suisse*, 1885, I, p. 29.

tout entière pour la Confédération. Sorte de compromis élaboré avec sagesse et destiné à unir des éléments aussi complexes que disparates, la Confédération n'a rien au-dessus d'elle, aucune autorité tutélaire prête à lui rappeler, à chaque instant, et sa fragilité et les périls qu'elle court, de telle sorte que si, un jour, les parties extrêmes, par quelque dangereuse innovation, venaient à rompre l'équilibre, les choses ne se passeraient point comme dans les Cantons et tout serait irrémédiablement perdu.

g) En ne définissant pas ce qui est d'ordre constitutionnel et ce qui ne l'est pas, les Constituants de 1891 ont commis une grave lacune. Les matières les plus diverses feront l'objet de « projets rédigés » et si ces projets sont présentés sous la forme d'articles constitutionnels il faudra les soumettre au double vote du peuple et des Cantons.

h) La Suisse a commis une faute le jour où elle a accordé à 50.000 citoyens le droit d'initiative populaire, ce droit dont elle n'a même pas eu l'idée d'assurer l'exercice par certaines garanties. L'A. F. n'aurait pas dû se dessaisir de cette prérogative, elle qui plane au-dessus des agitations de la rue, qui n'est pas impressionnable comme la foule, qui ignore ses entraînements et ses coalitions passagères. Le progrès véritable n'est pas dans l'annihilation des assemblées élues et responsables et dans l'attribution à une autorité inconnue du pouvoir législatif. Il est ailleurs. Il faut chercher à augmenter la confiance des électeurs vis-à-vis de leurs mandataires, consacrer la représentation proportionnelle qui s'impose aux vrais démocrates : grâce à elle, les assemblées deviendront l'image exacte, la photographie du corps électoral, et cette parole de Mirabeau sera justifiée. « Les assemblées sont pour la nation ce qu'est une carte réduite pour son étendue physique, soit en partie, soit en grand ; la copie doit toujours avoir les mêmes proportions que l'original ». Que l'on resserre les liens qui doivent

existerentre le pays et les Chambres, que ces dernières fassent, de leur côté, les plus louables efforts pour mériter la confiance et l'estime de ceux qui les ont élues, que l'on tâche, par la consécration du vote obligatoire, de mettre un terme à l'apathie des électeurs, à ces abstentions si nombreuses qui vicient le suffrage universel dont elles faussent les résultats, et ainsi disparaîtront ces idées qui poussent à l'accroissement des droits des citoyens eux-mêmes et l'influence de ces comités officieux incapables d'assumer une responsabilité quelconque.

Mais c'est peut-être trop se hâter de conclure et oublier qu'en politique, avant d'émettre une opinion, il est sage de s'appuyer sur l'expérience de l'histoire. Aussi, avant de condamner définitivement, en Suisse, l'initiative populaire, cette institution qui fait toucher nos voisins « aux véritables bornes de la démocratie naturelle et utile pour le bien public d'une République [1] », mais que les derniers événements semblent présenter comme un instrument de désagrégation, d'incohérence et de destruction, je crois qu'il est juste d'attendre quelques jours encore parce que l'expérience seule est capable d'établir si nos craintes de tout à l'heure [2] sont justes, si le bon sens traditionnel de la nation suisse peut avoir raison d'une telle institution ou si, au contraire, ce sera cette dernière qui fera sombrer la sagesse quasi-séculaire de ce peuple. L'avenir réserve peut-être une surprise : qui oserait affirmer que l'initiative sera longtemps consacrée par la C. féd. et qu'elle ne sera pas ruinée par les socialistes qui voudront en faire un usage aussi immodéré que précipité ?

Il n'est pas utile d'insister sur l'application du droit d'initiative, soit en France, soit dans une autre grande nation. Cette institution ne convient qu'à des Etats ou à des cercles très res-

1. Hilty, *loc. cit.*, p. 488.
2. *Suprà*, pp. 76-77.

treints. C'est la démocratie pure, réalisée dans les seules conditions où elle est possible : un territoire très peu étendu, une population peu considérable, une grande égalité de conditions et enfin peu de lois à faire. Les socialistes, au mépris de ces considérations dont la rigoureuse exactitude est indiscutable, ont proposé à la Chambre des députés, le 11 novembre 1895, dans un *Projet de résolution* en vue de la révision de la Constitution, d'accorder au peuple le droit d'initiativeen matière constitutionnelle ; le 29 du même mois, ils ont déclaré, dans l'ordre du jour par eux présenté après la clôture de la discussion de l'interpellation de M. Cunéo d'Ornano sur la révision de la Constitution, qu'ils voient dans le referendum et le droit d'initiative des citoyens en matière législative un des meilleurs moyens destinés à supprimer tous les obstacles à la souveraineté directe du suffrage universel.

Il faudrait bien se garder de donner à ces simples déclarations une portée autre que celle qui leur a été attribuée par leurs auteurs : des mots et rien que des mots. Pourquoi un tel aveu d'impuissance ? Pourquoi ne présentent-ils pas un projet sérieux, réalisable, ou ne renvoient-ils pas à celui de Condorcet ? Les hommes de gouvernement qui, eux, ne se contentent point d'utopies, ont bien le droit de leur poser cette question et de continuer à considérer, comme une vaine chimère, l'établissement, dans une grande nation, du droit d'initiative populaire.

LIVRE II

DU GOUVERNEMENT DIRECT PUR

CHAPITRE PREMIER

ORIGINES HISTORIQUES DES LANDSGEMEINDE.

Le gouvernement direct pur a toujours été pratiqué dans la Confédération suisse. On le trouve presque complètement organisé dans les anciennes Républiques d'Uri, de Schwyz, d'Appenzell R. E., d'Obwald, de Nidwald, de Gersau, de Zug et de Glaris. Dans ces différents petits Etats, la souveraineté du peuple était limitée par celle de l'empereur d'Allemagne, qui se manifestait très rarement et qui ne tarda pas à disparaître.

Dès le XIII[e] et le XIV[e] siècle, les citoyens de la Confédération font et votent eux-mêmes la loi dans de grandes réunions: les *Landsgemeinde*. Les affaires les plus importantes sont discutées dans ces assises populaires ; celles de moindre importance sont abandonnées à une assemblée qui s'appelle généralement : Grand Conseil. Cette élaboration des lois par le peuple lui-même, et par quelques-uns seulement quand il s'agissait de questions accessoires, faisait revivre l'organisation primitive des anciens Germains ainsi résumée par Tacite : « De minoribus principes consultant, de majoribus omnes ».

L'institution des Landsgemeinde était encore en vigueur

dans une série d'autres Etats de la Suisse, qui différaient sensiblement de ceux énumérés plus haut, parce qu'ils n'étaient pas tout à fait indépendants, tout à fait souverains. C'est dans cette dernière catégorie qu'il faut placer la ville forestière d'Einsielden, le territoire d'Usnacht sur le lac des Quatre Cantons, Sargans, Gaster et le bailliage d'Utznacht avec le Toggenburg sur lequel le prince abbé de Saint-Gall exerçait une souveraineté plutôt honorifique que réelle. La Landsgemeinde de Saint-Gall était une des plus importantes de l'ancienne Confédération ; elle ne comptait pas moins de 1.000 citoyens [1].

La plus ancienne Landsgemeinde dont il est fait mention par les auteurs, est celle qui se tint, dans le canton de Schwytz, en 1294. Les dispositions qui y furent prises méritent d'être rapportées : pour résister aux exigences de la noblesse et du clergé, il fut décidé que, sous peine d'amende, personne, à l'avenir, ne devrait vendre des biens fonds à un couvent ou à un étranger. Si les couvents ne voulaient pas aider à la défense du pays par le paiement des contributions, toutes les richesses communes, telles que les forêts, les pâturages, etc... devaient leur être interdites. Celui qui, dans le pays, est donné en fief à un étranger avec des biens fonds, doit payer l'impôt. Si le seigneur veut créer de nouveaux impôts ou donner en fief son bien, personne ne doit accueillir favorablement cette demande, sinon il sera condamné à une amende de cinq livres et à des dommages-intérêts. Aucun citoyen n'habitera avec celui qui aura méconnu ces prescriptions ; il pourra seulement lui donner à boire et à manger [2].

La Landsgemeinde se composait de tous les *freie Landleute* (majeurs de 14 ans dignes de porter les armes) dont la

1. Baumgartner, *Geschichte des schweizerischen Freistaat und Kantons*. St-Gallen, I, p. 33 sq.

2. Cf. Blümer, *Staats-und Rechtsgeschichte der schweizerischen Democratien*. St-Gallen, 1850, I, pp. 135 sq.

présence était obligatoire. Ils se réunissaient au printemps, le dernier dimanche d'avril ou le premier du mois de mai, sur la place du marché ou au milieu d'une prairie.

L'assemblée était toujours présidée par le Landammann. Ce haut magistrat était conduit à la tribune par un cortège de musiciens qui s'avançait avec une lenteur si solennelle qu'elle en devenait presque lugubre. Une cérémonie religieuse précédait l'ouverture des débats : le Landammann invitait l'assemblée à se recueillir et à invoquer à voix basse le Dieu des ancêtres.

Le premier travail de la Landsgemeinde était de procéder à la nomination des fonctionnaires : Landammann, trésorier... Le nombre des hommes capables de diriger les affaires publiques et assez riches pour s'y consacrer étant toujours des plus minimes, ces élections étaient faites au milieu du plus grand calme. Le vote avait lieu à main levée ; quand une seconde épreuve était nécessaire les électeurs étaient partagés en deux groupes, puis comptés. A l'appel d'un nom on criait souvent : « *Hend uf ihr liebe Landlüt* ! » « Haut la main, camarades ». Ce procédé n'avait d'autre but que d'entraîner en faveur de tel ou tel candidat les électeurs indécis ; il fut défendu et même puni d'amende.

Après les élections, le peuple abordait la discussion des lois. Il jouissait des droits les plus étendus : il votait l'impôt et les traités d'alliance, accordait le droit de cité aux étrangers, discutait toutes les lois. En un mot, il était « souverain » dans la véritable acception du terme.

En principe, tout citoyen avait le droit d'initiative et pouvait, par suite, adresser à la Landsgemeinde telle proposition de loi qu'il jugeait convenable de présenter ; mais, des abus s'étant produits, il fallut adresser les motions, non plus directement à l'assemblée, mais bien à un Conseil « Landrath » nommé par les citoyens dans les assemblées communales. Le Lan-

drath, dans les débuts, se borna à opérer une sorte de classement entre les projets ; il recommandait particulièrement aux électeurs ceux qui lui paraissaient utiles et sérieux. Dans la suite, il oublia la nature de ses attributions et empiéta sur les droits de la nation en s'arrogeant, petit à petit, le droit de ne pas soumettre toutes les propositions à la Landsgemeinde ; il y eut des résistances et, dans certains Cantons, la lutte fut très vive[1].

A Uri, toute proposition devait réunir les signatures de sept citoyens de familles différentes. C'était le *Siebengeschlechtbegehren*.

La délibération, présidée par le Landammann, était d'ordinaire d'assez courte durée puisque toutes les fantaisies individuelles, les propositions irréfléchies, avaient été écartées par le Landrath. Tout citoyen avait le droit de prendre la parole, et, avantage précieux pour ces orateurs improvisés aussi peu parleurs que beaux phraseurs, défense expresse était faite aux assistants d'interrompre celui qui était à la tribune.

« La grande difficulté était de maintenir l'ordre parmi ces quelques centaines de législateurs venus là comme à une fête et d'empêcher ces porteurs de sabre d'en venir aux mains, quand surgissait un débat passionnant. Comme mesure préventive, les lois prohibaient le débit de vin et d'eau-de-vie, avant et pendant la séance. A Schwyz, le port de cannes était interdit et si une bagarre éclatait, les batailleurs étaient emprisonnés sur le champ ; à Glaris, le perturbateur récalcitrant se voyait enlever son épée et il restait privé de ses droits politiques *ehr und gewerlos* jusqu'à ce qu'il eut obtenu son pardon. Il va de soi que ces lois de police n'atteignaient leur but que si les coupables étaient peu nombreux ; quand l'agitation gagnait

1. Keller, *op. cit.*, pp. 12-27 ; Blümer, *op. cit.*, II, pp. 132-138.

la multitude, ce qui arrivait quelquefois, la répression, et par suite la discussion, devenait impossible[1] ».

Comme pour les élections, les citoyens votaient en levant la main droite.

Si, le soir venu, l'ordre du jour n'était pas épuisé, les paysans législateurs décidaient de continuer les débats dans une Landsgemeinde complémentaire, *Nachgemeinde*, nullement obligatoire et qui se tenait huit ou dix jours plus tard.

Dans tous les Cantons, la présence des citoyens à la Landsgemeinde était obligatoire. La sanction de cette obligation variait suivant les pays. A Glaris, le citoyen, qui, sans excuse valable, n'assistait pas à l'assemblée était puni d'une amende de 2 livres, — à Appenzell R. E. et à Unterwalden le Bas, d'une amende de 5 livres ; dans le canton d'Uri, la peine était l'exclusion du repas offert par le Landammann à ses électeurs.

Ainsi le peuple souverain ne connaît que les lois qu'il a discutées et votées lui-même, et, ce n'est pas sans raison qu'il dira en 1798 : « Nous ne portons d'autres chaînes que les chaînes légères de la religion et de la morale, d'autre joug que celui des lois que nous nous sommes données ».

Les auteurs donnent des détails très intéressants sur une catégorie de lois assez curieuses : celles destinées à combattre la corruption électorale. Il paraît que les candidats à la fonction de bailli étaient très nombreux. Les baillis étaient les gouverneurs des domaines soumis aux Républiques, et, à l'imitation des anciens gouverneurs de l'empire romain, ils ne manquaient pas d'exploiter leurs sujets sur la plus vaste échelle.

« Un bailliage était une bonne aubaine pour celui qui parvenait à s'y faire nommer, en gagnant la faveur du souverain. Mais, dans l'espèce, le souverain était quelques milliers de paysans, tous gens fort économes et menant la vie dure ; les

1. Deploige, *op. cit.*, pp. 9-10.

candidats n'auraient pas trouvé le chemin de leur cœur par de simples flatteries ; une pièce d'argent, un beau repas, un flacon de vin faisaient mieux l'affaire. Les candidats ne pouvaient être longtemps sans s'en apercevoir.

Déjà au début du XVI[e] siècle, les Landsgemeinde durent légiférer contre les abus, d'une manière générale d'abord ; puis les candidats ayant sans doute réussi à passer par les mailles du filet, sous formes de décrets plus détaillés. Ces accès de repentir du peuple souverain, suivis de rechutes et de nouveaux projets d'amendement, semblent étranges de prime abord et difficilement explicables ; au fond, on est tenté de croire que le vote de ces lois était dû tout simplement aux efforts de candidats évincés en quête d'une vengeance contre leurs heureux rivaux. Quoi qu'il en soit, rien n'arrêta la corruption électorale, les amendes pas plus que le serment exigé de l'élu, par lequel il affirmait n'avoir pas fait usage de moyens illicites. Cela prit les proportions d'un vrai scandale. En 1551, il fut dit à la Landsgemeinde de Glaris que l'achat de voix si l'on n'y coupait court « démoraliserait et déshonorerait le Canton [1] ».

Si, au-dessus de la Landsgemeinde il y avait eu un pouvoir fort, décidé à l'énergie, à la fermeté dans la répression, le mal eût peut-être cessé. Mais la Landsgemeinde était seule souveraine ; coupables et complices se trouvaient dans son sein et il aurait fallu à ceux-ci une dose de vertu et de volonté très forte, pour mettre fin à des pratiques dont l'immoralité n'était pas évidente.

Quand on s'aperçut que prétendre extirper l'abus c'était tenter l'impossible, on songea à le réglementer et à lui donner une apparence de légalité. Ce qui avait été jusqu'alors une mauvaise habitude combattue par la loi, devint une obligation imposée par la loi : il fut enjoint au candidat d'offrir un sou-

1. Blümer, *op. cit.*, II, p. 116.

per au corps électoral. Plus tard, le souper fut remplacé par le versement d'une somme destinée à être distribuée en tout ou en partie aux électeurs. Il va sans dire qu'en fin de compte, s'il s'agissait du bailli, c'étaient les sujets qui avançaient les fonds.

Toutes radicales qu'elles paraissent, ces mesures se trouvèrent encore insuffisantes. Il ne restait plus qu'un parti à prendre, c'était de supprimer l'élection, occasion prochaine des fraudes. On le fit. Et dans les dernières années de l'ancien régime, comme jadis dans la démocratie athénienne, on recourut au tirage au sort. Si le sort désignait un bailli qui n'avait pas le loisir de se consacrer à l'administration du bailliage, il trafiquait de sa fonction et la cédait au plus offrant.

Ces détails déplairont peut-être aux admirateurs enthousiastes des Landsgemeinde, mais nous n'avons pas cru devoir les taire. Les vieilles démocraties apparaîtront dans un jour moins poétique mais plus vrai ; c'est notre seul souci [1] ».

La Constitution du 12 avril 1798 porta un coup mortel à l'institution des Landsgemeinde ; à la démocratie réelle, conforme aux mœurs et aux besoins des Cantons, elle substitua une démocratie théorique, dépourvue de toute utilité pratique. L'effet produit par ce bouleversement fut immense. Ce fut en vain que quelques patriotes adressèrent au Directoire français une lettre dont voici les passages les plus saillants :

« Rien n'égale à nos yeux le malheur de perdre une Constitution fondée par nos ancêtres, adaptée à nos mœurs et qui, pendant plusieurs siècles, nous a fait jouir de toute la somme d'aisance et de félicité dont nos paisibles vallons sont susceptibles.

Citoyens Directeurs, s'il est possible que vous ayez pris la résolution de changer la forme de nos gouvernements popu-

1. Deploige, *op. cit.*, pp. 6, 7, 8.

laires, permettez que nous vous parlions, à cet égard, le langage de la franchise et de la liberté. Permettez que nous vous demandions sans détour si vous avez découvert dans nos Constitutions quelque chose qui soit en opposition avec les principes de la vôtre.

Pourrait-on trouver quelque autre forme de gouvernement qui mît le pouvoir souverain aussi exclusivement entre les mains du peuple ? qui fît régner parmi toutes les classes de citoyens une plus parfaite égalité ?.....

Nous, les descendants de Guillaume Tell, dont aujourd'hui vous célébrez les exploits ; nous qui avons joui tranquillement jusqu'à ce jour de ces Constitutions pour le maintien desquelles nous vous parlons avec toute l'énergie que nous inspire le sentiment de la justice de notre cause, nous n'avons qu'un seul vœu, vœu unanime, celui de rester soumis aux gouvernements que la prudence et le courage de nos aïeux nous ont légués. Ah ! quel gouvernement, citoyens directeurs, pourrait mieux être en accord avec le vôtre ?

Nous sommes les peuples de ces contrées dont vous avez si souvent promis de respecter la souveraineté. C'est nous qui sommes les souverains de nos petits Etats ; nous élisons nos magistrats et les révoquons à notre bon plaisir ; les divisions de nos Cantons élisent les conseils qui sont nos représentants, les représentants du peuple .....»

Cette éloquente prière n'eut aucun résultat ; la France resta sourde à ces légitimes supplications.

L'Acte de médiation de 1803 permit aux Cantons de rétablir leurs anciennes institutions ou, plus exactement, il leur donna un gouvernement conforme à celui qu'ils avaient eu dans le passé. C'est ainsi que les Landsgemeinde furent réorganisées dans les Cantons suivants :

Appenzell. — Le Canton d'Appenzell, se divise en Rhodes extérieures et intérieures. La ligne de démarcation, les droits

et l'indépendance respective de ces deux parties du Canton sont rétablis[1].

La souveraineté de chaque partie du Canton réside dans l'Assemblée générale des citoyens (Landsgemeinde) [art. 3].

L'Assemblée générale de chaque partie du Canton est composée de ses citoyens âgés de vingt ans ; elle adopte ou rejette les projets de loi qui lui sont présentés par le Grand Conseil.

Aucun autre point n'y est mis en délibération qu'un mois après avoir été communiqué par écrit au Grand Conseil et qu'après avoir obtenu l'avis de ce même Conseil.

Les Assemblées générales extraordinaires ne peuvent délibérer que sur les objets pour lesquels elles sont convoquées [art. 4].

Glaris. — [art. 2, 3, chapitre VII].

Schwyz. — [art. 2, 3, chapitre XI].

Uri. — [art. 2, 3, chapitre XVI].

Unterwald. — [art. 3, 5, chapitre XV].

Zug. — [art. 3, 4, chapitre XVIII].

Bien que la Confédération ait porté une grave atteinte à la souveraineté cantonale, la compétence des Landsgemeinde est restée toujours la même ; comme au moyen âge, ces assemblées sont la réalisation du plus beau rêve qu'un homme politique puisse concevoir : le peuple exerce lui-même sa volonté souveraine, il n'est pas cet être, invisible et muet si majestueusement décrit dans le *Contrat social* ; il est une réalité.

Les Landsgemeinde n'existent plus que dans les Cantons

1. Art Ier du chapitre Ier de *l'Acte de Médiation fait par le premier Consul de la République française entre les partis qui divisent la Suisse*, dans le *Recueil des principaux traités d'alliance, de paix, de trêve, etc...* par de Martens. Gœttingue, 1831, t. VII, p. 580.

d'Appenzell R. E.[1], d'Appenzell R. I.[2], d'Unterwalden le Haut[3], d'Unterwalden le Bas[4], d'Uri[5] et enfin de Glaris[6].

CHAPITRE II

ÉTUDE DÉTAILLÉE DE LA LANDSGEMEINDE DES DEUX APPENZELL, DE GLARIS, DES DEUX UNTERVALDEN ET D'URI.

Tous les auteurs font de la Landsgemeinde un tableau des plus poétiques. Voici, à titre d'exemple, ce qu'en dit Freeman à la première page de son livre *The growth of the english Constitution* : « Tous les ans, dans certaines parties des vallées et des montagnes de la Suisse, le voyageur assez hardi pour s'aventurer loin des sentiers battus et se mettre en route hors des saisons accoutumées, peut assister à un spectacle qu'aucun autre coin de la terre ne saurait plus lui offrir. Là, qu'il s'arrête et regarde ; il pourra ouvrir son âme à l'une de ces émotions que ne ressentira jamais qu'un témoin oculaire et qu'on n'éprouve dans sa plénitude qu'une fois durant toute

1. La Constitution du 28 juin 1814 a été révisée successivement le 31 août et le 3 octobre 1858 ; elle a fait place, en dernier lieu, à celle du 17 octobre 1876, entrée en vigueur le 29 avril 1877 et revisée partiellement par la Landsgemeinde le 25 avril 1880.

2. La Constitution du 30 juin 1814 a été remplacée par celle du 29 avril 1829, remplacée, à son tour, par celle du 24 novembre 1872, revisée partiellement par décret de la Landsgemeinde du 25 avril 1880.

3. Ce demi-canton a eu trois Constitutions depuis le commencement du siècle : 1° celle du 28 avril 1816 ; 2° celle du 28 avril 1850 ; celle du 28 octobre 1867 encore en vigueur.

4. Constitution du 2 avril 1877 revisée le 30 janvier 1878.

5. Constitution du 6 mai 1888.

6. Constitution du 22 mai 1887.

une vie, je veux dire le frémissement de joie avec lequel on contemple pour la première fois la liberté face à face dans sa plus pure et plus antique forme. Le voyageur est là dans un pays où les plus vieilles institutions de notre race, institutions dont on peut suivre la trace jusqu'aux époques les plus reculées qu'éclaire l'histoire ou les légendes, ont survécu dans leur primitive fraîcheur. Il est dans un pays où une immémoriale liberté, une liberté moins éternelle seulement que les rochers qui la gardent, fait honte à l'antiquité si vantée de royales dynasties qui semblent n'être en comparaison que des innovations d'hier. Là, chaque année, par une brillante matinée de printemps, le peuple souverain, qui ne confie pas ses droits à quelques individus détachés de ses rangs, mais les exerce lui-même dans la majesté de sa personne collective, s'assemble à ciel ouvert sur la place du marché ou dans la verte prairie, au pied de la montagne, pour faire des lois auxquelles il accorde son obéissance, parce qu'il y voit son œuvre, et choisir les chefs qu'il lui est possible de saluer avec respect parce qu'ils tiennent leur autorité de lui-même. Voilà un spectacle dont bien peu d'Anglais ont joui ! Je suis un de ceux-là et je compte ce privilège parmi les plus grands honneurs de ma vie... »

C'est à l'examen de cette admirable et presque sublime institution qu'est consacrée l'étude qui va suivre, étude peut-être un peu brève à cause de la rareté des documents qui la concernent.

Section I. — *Des diverses autorités cantonales.*

Dans chaque Canton, la Constitution a établi trois autorités :

1° Le *Conseil gouvernemental* ou *Conseil d'Etat* ;

2° Le *Conseil cantonal* ;

3° La *Landsgemeinde*.

I. — Le Conseil gouvernemental ou Conseil d'Etat est le pouvoir exécutif du Canton.

Dans le canton d'Appenzell R. I. le Conseil d'Etat (*Standes Kommission*) est composé de neuf membres, tous élus pour un an par l'Assemblée générale : le Landammann et son suppléant, le Statthalter (lieutenant), le trésorier, le Landeshauptmann (capitaine du Canton), l'ingénieur des constructions, l'enseigne du Canton, le trésorier des pauvres chargé de l'inspection des pauvres du Canton, et le maître de l'arsenal [art. 20].

Les fonctions de conseiller sont incompatibles avec celles de membre du tribunal cantonal et du tribunal de première instance. Ne peuvent pas siéger ensemble, au même Conseil, le père et le fils, les frères, le beau-père et le gendre [art. 30].

Le Conseil d'Etat se rassemble toutes les fois que le Landamman ou trois de ses membres le jugent nécessaire [art. 31].

Le Conseil répartit les affaires entre ses membres. Il met à exécution les lois et les décisions de l'Assemblée, les ordonnances du Grand Conseil et les jugements des tribunaux. Il est chargé des rapports diplomatiques et de toutes les mesures de gouvernement qui ne sont pas attribuées à une autre autorité par la Constitution. Il règle l'établissement et le séjour des citoyens au Canton. Il surveille la tutelle (des mineurs) avec le concours des conseillers et des capitaines de district ; toutefois, dans le district d'Oberreg (qui a une sorte d'autonomie particulière) cette surveillance appartient exclusivement aux conseillers et aux capitaines du district. Il veille à l'administration des Eglises et des pauvres, et à celle des biens appartenant aux corporations et aux sociétés. Il reçoit les plaintes relatives aux actes des autorités locales et des membres de l'ordre judiciaire et y donne suite s'il y a lieu [art. 30].

Les pouvoirs du Landammann sont assez étendus ; élu par l'Assemblée générale pour un an, il n'est rééligible, une

troisième fois que, lorsqu'il a exercé ses fonctions pendant deux années consécutives. Il siège et préside au Conseil d'Etat, au Grand Conseil et à l'Assemblée générale. Il signe les actes émanant de ces diverses autorités. Il garde le sceau de l'Etat ; la Chancellerie est sous ses ordres. Il veille à l'exécution des décisions prises par le Conseil d'Etat. Il ordonne, en cas d'urgence, la saisie des marchandises et toutes perquisitions utiles. Il est remplacé, au besoin, par le second Landammann [art. 20, 32].

Dans le canton d'Uri, le Conseil d'Etat, *Regierungsrath*, se compose du Landammann, du Landstatthalter et de cinq membres [art. 60, § 1]. Ses attributions sont les suivantes : la promulgation et l'exécution des lois, décrets et décisions de l'Assemblée cantonale et du Conseil cantonal, l'exécution des lois fédérales, traités, concordats, jugements criminels et civils ; les relations avec les autorités fédérales et les gouvernements des Cantons, l'administration dans toutes ses parties y compris un droit supérieur de contrôle sur l'assistance, les tutelles, les faillites, les hypothèques et l'état civil ; le contrôle et la gestion de toutes les autorités et de tous les fonctionnaires et employés ; le maintien de la paix publique et de la sécurité ; la concession du droit de s'établir et du droit de cesser d'être bourgeois d'Uri, etc. ; et, en général, toutes les mesures urgentes et toutes les affaires qui sont du domaine de l'Etat et qui ne sont pas spécialement attribuées à une autre autorité, la nomination de tous les fonctionnaires dont le choix n'est pas expressément confié à une autre autorité [art. 62] [1].

En somme, le Conseil d'Etat joue dans les Cantons le rôle que joue, chez les autres peuples, le pouvoir exécutif proprement dit.

1. Pour le canton d'Appenzell R. E. cf. l'article 29 de la Constitution ; — Glaris, les articles 48 sq.; — Unterwalden le Haut, l'article 50 ; — Untervalden le Bas, les articles 49 sq.

II. — Le conseil cantonal ayant, à peu près, les mêmes attributions dans chaque Canton, il sera suffisant de l'examiner dans un seul, par exemple, celui d'Appenzell R. E.

Le Conseil cantonal (*Kantonsrath*) se compose des membres du gouvernement et des députés des communes, élus annuellement par les assemblées communales parmi tous les habitants du Canton qui ont les droits d'électeur, dans la proportion suivante : de 1 à 1000 habitants, un député ; de 1001 à 2000, deux députés, etc...

Le Conseil cantonal élit dans son sein le président, le vice-président et deux scrutateurs (*Stimmenzähler*). Il nomme aussi le personnel de son greffe (*Aktuariat*).

Il est convoqué pour sa première séance par le Conseil gouvernemental. Le membre le plus âgé dirige les délibérations jusqu'à l'élection du président.

Le Conseil cantonal se réunit ordinairement en mars, mai et novembre, et, extraordinairement, lorsque son président ou le Conseil gouvernemental le jugent nécessaire, ou lorsque la demande en est faite par vingt de ses membres. Le lieu des séances est Hérisau.

Le Conseil cantonal a les attributions suivantes : préparer les projets de lois, à moins que la Landsgemeinde n'ait confié cette préparation à un autre collège ; examiner tous les projets à soumettre à la Landsgemeinde et donner son avis sur ces projets ; rendre des ordonnances pour l'exécution des dispositions constitutionnelles et législatives ; conclure des traités et des concordats avec les autres Cantons et les puissances étrangères, dans les limites des articles 7 et 9 de la C. féd. et des droits constitutionnels et légaux des Cantons ; décider si, au nom du Canton, il y a lieu, conformément à la C. féd., [art. 86] de demander une convocation extraordinaire de l'A. F. ou une votation populaire sur une loi ou un arrêté fédéral [art. 89], ou d'exercer le droit d'initiative [art. 93] ; organiser

les Chancelleries cantonales, déterminer les attributions de leurs employés ; fixer les traitements, indemnités de séjour et de voyage, casuel, conformément à la loi ; statuer sur les recours contre les décisions du Conseil gouvernemental, dans les cas prévus par la loi ; fixer annuellement le budget des recettes et des dépenses ; conférer la qualité de citoyen du Canton (*Landrecht*) ; faire grâce ; recevoir le serment des personnes nouvellement élues dans les Conseils et les tribunaux, et, en cas de refus de serment, recevoir d'elles une promesse solennelle équivalente. — Le Conseil cantonal surveille l'administration générale du pays ; il reçoit, chaque année, le compte rendu financier du gouvernement et les comptes des caisses cantonales, et les vérifie. De plus, il institue les commissions nécessaires pour l'administration des affaires cantonales. Il est de règle de désigner un membre du gouvernement pour présider les commissions permanentes.

Le Conseil cantonal élit chaque année : 1° l'administration de la caisse publique, à son libre choix, parmi les membres du gouvernement ; 2° le commissaire de la guerre et le commandant de cercle ; 3° les présidents des tribunaux de district ; 4° le président et les membres du tribunal criminel ; 5° l'auditeur (*Verhærrichter*), son greffier et ses substituts ; 6° les employés des administrations et chancelleries communales ; 7° l'huissier judiciaire (*Gerichtsweibel*).

La loi peut attribuer au Conseil cantonal la nomination d'autres fonctionnaires.

Ce même Conseil cantonal a la faculté, dans les cas urgents, de déléguer au Conseil gouvernemental quelques-unes de ses attributions. Il a aussi le droit de soumettre à ce dernier Conseil, pour obtenir son avis, les matières sur lesquelles il délibère.

Les séances du Conseil cantonal sont publiques en principe. Il y a lieu à séance secrète pour délibérer sur un recours

en grâce, et chaque fois que le Conseil le juge nécessaire.

Le Conseil cantonal règle la forme de ses délibérations par un règlement qu'il élabore lui-même[1].

Dans cette étude sur la législation directe, il importe de retenir que le Conseil cantonal (qu'il ne faut pas confondre avec l'Assemblée cantonale) est une sorte de commission, un pouvoir en quelque sorte représentatif, chargé de fixer l'ordre du jour des séances de la Landsgemeinde et d'examiner les diverses propositions qui lui sont soumises et sur lesquelles elle aura à se prononcer.

III. — La Landsgemeinde est l'assemblée générale des habitants du pays qui sont électeurs ; comme telle, elle représente le pouvoir souverain du Canton.

En résumé, dans chaque Canton, il y a trois pouvoirs absolument distincts :

1° Le Conseil gouvernemental ou Conseil d'Etat qui équivaut à notre Conseil des ministres ;

2° Le Conseil cantonal, sorte de commission chargée de la préparation des lois ;

3° La Landsgemeinde, pouvoir législatif proprement dit.

Section II. — *Comment la Landsgemeinde peut-elle être saisie d'une proposition de loi et par qui ?*

Appenzell Rhodes extérieures. — Le Conseil cantonal a le droit de faire des propositions à la Landsgemeinde. Ce droit

1. Art. 28. La Constitution d'Appenzell R. E. est traduite dans Dareste, *Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions actuellement en vigueur dans les divers Etats d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé.* Paris, 1883, I, pp. 500 sq. — Pour Appenzell R. I. V. les art. 22 sq. ; — Glaris, les articles 37 sq. ; — Unterwalden le Haut, les articles 40 sq. ; — Unterwalden le Bas, les articles 45 sq. ; — Uri, les articles 53 sq.

appartient aussi à tout groupe d'électeurs en nombre au moins égal à celui des membres du Conseil cantonal. Les projets qui émanent du peuple sont transmis, en temps utile, et par écrit, au Conseil cantonal. Le Conseil cantonal présente à la Landsgemeinde les projets issus de l'initiative populaire en les accompagnant de son avis et en exposant les motifs de leurs auteurs [art. 27, § 8].

Appenzell Rhodes intérieures. — Toute demande se rapportant à la confection des lois, qui est proposée par les citoyens, est préalablement portée à la connaissance du grand Conseil. Dans le cas où ce dernier n'en saisirait pas l'Assemblée, tout électeur, en son nom ou au nom de plusieurs citoyens, est investi du droit de soumettre la proposition à l'assemblée et de demander un vote à son sujet, pourvu toutefois qu'elle ne soit pas contraire à la Constitution cantonale ou à la C. féd. [art. 7, § 2].

Glaris. — Chaque citoyen peut demander à la Landsgemeinde la modification ou l'élaboration d'une loi [art. 24].

Unterwalden le Haut. — Tout électeur a le droit, jusqu'au 1er mars, de faire parvenir au Landammann les propositions qui rentrent dans la compétence de la Landsgemeinde. La demande est faite par écrit, accompagnée d'un exposé des motifs et signée de son auteur.

Si la proposition ne contient aucune atteinte à la C. féd. ou à la Constitution cantonale, ou si elle n'est pas dirigée contre les principes reconnus et enseignés officiellement par l'Etat, elle peut venir à la prochaine session de la Landsgemeinde. Il est nécessaire qu'elle soit accompagnée de l'avis favorable du Conseil cantonal. Si cette assemblée se prononce pour le rejet, l'auteur de la proposition a la faculté de la retirer et alors tout est terminé. S'il persiste, il est obligé de se présenter en personne devant la Landsgemeinde dont le rôle se réduit uniquement à voter l'acceptation de la motion suivant l'avis favorable

du Conseil cantonal ou à rejeter simplement la motion et l'avis favorable [art. 37].

Unterwalden le Bas. — Tout habitant du Canton, pourvu du droit de suffrage, les autorités du Canton ou des communes, les corporations et les associations jouissent de la faculté d'adresser des propositions à la Landsgemeinde.

Ces propositions : *a*) ne doivent contenir rien de contraire à la Constitution cantonale ou fédérale ou aux droits des citoyens ; *b*) doivent être rédigées avec un exposé des motifs, la signature manuscrite et l'adresse de leur auteur, sans oublier la date ; *c*) être adressées, dans tous les cas, au Landammann avant le 15 février, terme de rigueur ; *d*) sont portées, jusqu'au 1er mars, devant le Conseil cantonal qui décide si elles sont conformes à la Constitution et, par conséquent, recevables devant la Landsgemeinde.

Les propositions reconnues recevables et celles faites par le Conseil cantonal à la Landsgemeinde sont publiées, dans les dix jours qui suivent leur dépôt au Conseil cantonal, par le *Journal officiel* et chaque habitant du Canton jouissant du droit de suffrage, de même que les autorités du Canton ou de la commune, les corporations et les associations, ont le droit, dans les 20 jours de la publication, de faire parvenir au bailli cantonal des contre-projets ou des amendements.

Le Conseil cantonal est obligé de décider si ces contre-projets ou ces amendements sont recevables et il peut aussi, de son côté, présenter des contre-projets ou des amendements aux projets proposés.

Il faut que tous les éléments de la discussion, les contre-projets et les amendements qui seront examinés en session ordinaire ou extraordinaire de la Landsgemeinde, aient reçu l'approbation du Conseil cantonal et aient été publiés par le *Journal officiel* dans les huit jours qui précèdent la séance. C'est aussi huit jours avant la réunion de la Landsgemeinde que

l'ordre du jour est communiqué au *Journal officiel* et lu dans toutes les Eglises et les succursales [1].

Les projets de lois et les contre-projets ou amendements qui surviennent et doivent être portés devant la Landsgemeinde ne sont jamais changés par additions ou par omissions ; ils sont portés devant elle, pour le vote, absolument conformes à leur rédaction première.

Lorsque des propositions et des contre-propositions ont été publiées conformément à l'article 41, §§ 3 et 5, si un électeur le demande, il est nécessaire que la Landsgemeinde vote, lors même que l'auteur de la proposition retirerait son projet.

Si aucune proposition n'est présentée pour le rejet du projet, les citoyens ne votent que sur son acceptation [art. 42].

Uri. — Tout habitant jouissant du droit de vote ou tout groupe d'électeurs a le droit de déposer des motions à l'assemblée cantonale.

Sur la requête de 20 électeurs, sont communiqués à l'assemblée cantonale tous décrets, édits et décisions du Conseil cantonal [art. 26].

Les motions sont remises au Conseil cantonal trois mois avant la réunion de la Landsgemeinde [art. 28].

Section III. — *Fonctionnement et tenue des Landsgemeinde.*

Chaque Landsgemeinde a une physionomie particulière qu'elle emprunte tout à la fois et à sa situation géographique et au caractère des habitants du Canton.

1. Pour les matières des discussions des sessions extraordinaires de la Landsgemeinde, il suffit que la publication soit faite 8 jours avant la réunion de la Landsgemeinde, suivant la forme établie dans l'article 41, § 6. Lorsqu'une proposition est urgente, le Conseil cantonal a le droit, si elle peut être publiée conformément au paragraphe 6 de l'article 41 et si les délais ordinaires le permettent, de porter l'affaire à une session extraordinaire tenue après la clôture de la session ordinaire.

Le canton d'Appenzell, ce minuscule Canton qui n'a que neuf lieues de long sur quatre de large, est habité par une population très originale. Depuis de longues années, à la suite de querelles religieuses, ses habitants se sont divisés en deux groupes distincts : les uns, les catholiques, habitent les montagnes ; les autres, les protestants, vivent dans la plaine. La diversité de religion n'a pas fait disparaître les traits dominants du caractère appenzellois : la force et la vivacité d'esprit, l'amour de l'indépendance, de la liberté et la sévérité des mœurs.

Le peuple des Rhodes I. est essentiellement pastoral ; ces hommes énergiques, robustes, rusés, un peu farouches, presque indomptables, possèdent, tout à fait, les qualités et les défauts des Suisses primitifs : ils ont le même courage, la même audace, le même amour de l'indépendance, la même méfiance pour toutes les innovations. Leur costume aux couleurs voyantes : culotte noire, gilet rouge, chemises à manches, bas blancs, se rapproche assez de celui des paysans de nos Pyrénées, perdus au fond des vallées de la Haute-Ariège.

Les protestants des Rhodes E. s'occupent peu de l'élève du bétail ; ils consacrent leur temps, leur activité, au commerce et à l'industrie, à la filature du coton et à la broderie mécanique des étoffes.

Le dialecte appenzellois est mélodieux et très sonore. Le fameux *Ranz des vaches*, ses résonnances fantaisistes, à la fois gutturales et nasales, est l'expression la plus complète des étranges harmonies de l'idiome régional. Ce chant retentit non seulement au sommet des Alpes, mais encore, le soir, dans les villages, à l'heure de la rentrée des troupeaux. Deux ou trois bergers flûtent ensemble la modulation (rugguse) de telle manière qu'on n'entend jamais qu'un seul son. A côté du Ranz des vaches, il y a des chants populaires qui viennent des ancêtres ;

ils ne résonnent que les jours de fêtes ou au moment du départ des pâtres pour les Alpes[1].

Prisonniers entre leurs remparts de monts escarpés, les Glaronnais ont été forcés de s'établir dans la grande vallée. Ils sont toujours restés fidèles aux vieilles mœurs. Un grand nombre de travailleurs participent encore à la propriété du sol ; ils ont un petit enclos, une prairie ou un champ de pommes de terre et quelques bestiaux dont le soin est abandonné à leur femme et aux enfants. Ils vivent presque tous du produit de leur salaire, ce qui ne les empêche pas d'aller, le dimanche, avec un inexprimable plaisir, revoir leur champ, et même d'y travailler lorsque la saison s'avance.

Le canton d'Unterwald est le pays des sites silencieux, tranquilles et mélancoliques, une région agreste qui semble posée, ainsi que l'a dit un poète, sur le cœur de la Confédération helvétique, comme un bouquet de fleurs sur le cœur d'un fiancé[2]. Il est partagé par une futaie de sapins : le *Kernwald*. L'*Obwald* est la partie située au-dessus de la forêt, le *Nidwald*, celle au dessous.

L'Unterwaldais est pasteur ; c'est avec un véritable amour qu'il consacre toute son activité à la culture de son jardin, à l'entretien de ses vaches qui lui donnent un lait abondant avec lequel il fabrique des fromages délicieux expédiés à l'étranger et dont il tire une source considérable de revenus.

Uri, dont les monts forment un écheveau presque inextricable, a une physionomie toute particulière. L'hiver dure six longs mois dans les vallées ; c'est alors un pays désolé et il n'est pas rare de voir tournoyer autour des habitations presque ensevelies sous les neiges des aigles et des gypaetes. La vie semble renaître au milieu de ces glaces lorsque, à l'époque du printemps, commence à souffler le vent du Gothard, le

1. Gourdault, *La Suisse pittoresque*. Paris, 1885, pp. 235 sq.
2. *Ibid.*, p. 100.

pœhn qui, en peu de jours, fait disparaître la neige et les énormes blocs de glace.

Les Uranais parlent avec enthousiasme de leur passé, qui, si les données de la tradition étaient exactes, serait en effet des plus glorieux. Ils sont persuadés qu'ils descendent de Guillaume Tell, le libérateur de la Suisse. Ce souvenir leur donne une très haute idée d'eux-mêmes, et c'est avec une majesté, empreinte même d'une certaine affectation, qu'ils légifèrent dans leurs Landsgemeinde.

La Landsgemeinde d'Appenzell R. E. se réunit, tous les ans, en session ordinaire, le dernier dimanche d'avril, à Trogen et à Hundwill alternativement. Il y a lieu à sessions extraordinaires lorsque le Conseil cantonal le juge nécessaire, ou que la demande en est faite par un nombre d'électeurs au moins égal au nombre des membres du Conseil. Cette demande est portée au Conseil cantonal, qui peut de lui-même lui donner satisfaction, ou provoquer sans retard un vote des communes à son égard. Si dix assemblées communales au moins se prononcent en faveur de la demande, la Landsgemeinde est convoquée extraordinairement. Les Landsgemeinde extraordinaires se tiennent toujours au lieu où s'est tenue la dernière Landsgemeinde ordinaire [art. 27, §§ 2, 3, 4].

L'assemblée d'Appenzell R. I. se réunit régulièrement chaque dernier dimanche d'avril ; le Grand Conseil a le droit de la convoquer en session extraordinaire [art. 19].

A Glaris, les citoyens sont convoqués une fois l'an, et, autant que possible, dans le courant du mois de mai. Il y a des sessions extraordinaires quand la Landsgemeinde elle-même l'a décidé ou lorsque le Conseil cantonal, pour affaires urgentes, le juge nécessaire, ou enfin lorsque 1500 citoyens le demandent. La convocation par le *Journal officiel* vient ensuite huit jours au plus tôt avant la réunion [art. 32]. L'assemblée se tient sur une place de la ville.

Dans l'Obwald, la Landsgemeinde s'assemble en session ordinaire, le dernier dimanche d'avril, et, en session extraordinaire, toutes les fois qu'elle est convoquée pour affaires urgentes par le Conseil cantonal. Les citoyens se réunissent à Sarnen, un site délicieux. « Sur le penchant de la colline du Landenberg, tout près du sommet, se trouve une terrasse naturelle qui domine toute la vallée d'Alpnach avec son lac immobile au pied du Pilate. Cette terrasse était autrefois comprise dans l'enceinte du château des baillis, celui-là même qui fut pris et brûlé en 1308, si l'on en croit la tradition. La liberté a sanctifié ces ruines [1] ».

L'assemblée populaire du Nidwald se tient, en session ordinaire, tous les ans, le dernier dimanche d'avril, près de Wyl, au débouché de la vallée de l'Aa, à 20 minutes de Stanz, au milieu d'un magnifique bouquet de tilleuls, — extraordinairement, toutes les fois que le Conseil cantonal la convoque pour des affaires urgentes et importantes qui rentrent dans la sphère de sa compétence et ne peuvent pas attendre à la session ordinaire.

Si le Conseil cantonal juge qu'un seul jour ne suffit pas pour trancher toutes les questions portées devant la Landsgemeinde il fixe un jour pour une séance ultérieure [art. 44].

La Landsgemeinde d'Uri se réunit, en session ordinaire, le premier dimanche de mai, à Bœtzligen ; en session extraordinaire, aussi souvent qu'elle-même ou le Conseil cantonal le décide ou que 150 électeurs le demandent [art. 48]. « Pour la majesté de la scène, pour la magnificence du cadre dont l'entoure la nature, c'est la plus belle, sans comparaison. Elle se réunit dans une prairie, près du village de Schaddorf, à quarante minutes d'Altorf. D'un côté, s'élève une paroi de rochers couronnée de pins tortueux ; de l'autre, par delà les mille ver-

1. E. Rambert, *Les Landsgemeinde de la Suisse*, dans la *Bibliothèque universelle* et *Revue suisse*, t. XLII, 1871, p. 542.

gers de la plaine, se dressent les bastions de l'Urirothstock et les aiguilles du Schlossberg, de Krœnlet, du Spanort, masses granitiques aux feuillets déchirés. On est au milieu des Alpes, des hautes et grandes Alpes ; la voix lointaine des cascades remplit la vallée, et pour peu que le soleil attaque les neiges des hauteurs, la Landsgemeinde délibère au bruit des avalanches »[1].

L'époque choisie par les divers Cantons pour la réunion des Landsgemeinde n'a pas été déterminée au hasard : elle est toujours antérieure à celle où les bergers vont remonter dans la haute montagne. Détail particulier : les citoyens ne se réunissent jamais un jour ouvrable.

A Athènes et à Rome, l'assemblée populaire délibérait, en plein air, sur l'Agora ou au Forum ; les anciens plaids se tenaient sur une colline et, plus tard, au moyen âge, les habitants des communautés se réunissaient sur la place du village, devant l'Eglise, dans une prairie[2] ou au milieu d'un champ[3] et quelquefois dans l'Eglise même. Les Suisses de la fin du XIXe siècle n'ont pas abandonné les anciennes traditions et ils se réunissent encore, en plein air, comme les Germains de Tacite, et lorsque le mauvais temps les y oblige, dans une Eglise, à l'imitation des habitants du moyen âge[4]. Cette coutume est digne de remarque et ce n'est pas sans une certaine admiration que l'on signale au fond de quelques vallées des Alpes, englouties pour ainsi dire au milieu de la civilisation des puissants voisins de la Suisse, la persistance de ces mœurs sim-

1. E. Rambert, *loc. cit.*, p. 550.

2. Abbé Jacques, *Menotey*, XVIIe siècle, cit. par Babeau, *Les Assemblées générales des communautés d'habitants en France du XIIIe siècle à la Révolution.* Paris, 1893, p. 22, n^e 1.

3. De Lagrèze, *La féodalité dans les Pyrénées* ; Babeau, *Ibid.*, n° 3.

4. Ricey Hte-Rive, 1775, *Archives de l'Aube* ; *Inv. arch. Seine-Inférieure*, C. 2172, *Arch. de l'Aube*, C. 222 ; *Bulletin de la Société d'agriculture de la Lozère*, 1872, t. XXIII, IIe partie, p. 67 — cité par Babeau, *op. cit.*, p. 25, n^e 4.

ples et patriarcales qui ont été, à un moment donné, celles de tous les peuples [1].

Les Landsgemeinde sont toujours présidées par le Landammann [2]. Près de lui, se trouvent, sur des sièges élevés, un certain nombre d'huissiers prêts à exécuter ses ordres à chaque instant. Leurs fonctions sont souvent importantes. Dans le Nidwald, c'est un huissier qui porte la parole au nom du peuple. Le Landammann, au moment où tous les citoyens sont réunis, leur demande s'ils sont disposés à tenir la Landsgemeinde. Leur porte-parole, l'huissier, répond : « Très honoré monsieur le Landammann, nous voulons tenir la Landsgemeinde d'après les anciennes coutumes ». — C'est encore l'huissier qui constate et proclame le résultat des votations et qui procède à l'installation du nouveau Landammann. « Un personnage aussi important ne saurait fonctionner qu'en grand costume ; il est debout sur son banc, le plus élevé, bien en vue et dominant avec ses collègues toute l'assemblée, ce qui ne l'empêche pas, pour peu que le cœur lui en dise, de fumer tout à son aise. Je l'ai vu tenant son cigare à la main pendant qu'il prononçait les formules sacramentelles, après quoi il le portait en toute hâte à sa bouche et rattrapait le temps perdu en lançant dans les airs des flots de fumée [3] ».

En tant que fonctionnaires chargés d'imposer et de rétablir le silence, les huissiers n'ont guère occasion d'intervenir. Les assemblées suisses n'ont rien de commun avec celles, moins nombreuses cependant, de nos grands Parlements modernes où il est donné d'assister assez souvent à des scènes violentes, où les plus grossières épithètes ne sont pas ménagées et où les

1. Cf. L. Gomme, *Primitive Folk moots.*

2. A Glaris, à défaut du Landammann en exercice, cet honneur appartient au Landstatthalter, ou de la même manière, aux membres du Conseil d'Etat par ordre de préséance [art. 34, § 1].

3. E. Rambert, *loc. cit.*, p. 547.

personnalités les plus révoltantes ne connaissent aucune limite; nos législateurs applaudissent bruyamment, crient, sifflent, hurlent même, peu préoccupés de leur dignité et de la modération qui sied à des hommes graves, à qui appartient la lourde et difficile tâche de légiférer. Les législateurs suisses, bien supérieurs en nombre, comprennent mieux la majesté de leurs fonctions ; ils sont dignes et calmes, peu bruyants dans leurs manifestations, mesurés dans leur langage. Et puis tous ces paysans législateurs se connaissent ; ceux qui, trop jeunes, ne jouissent pas encore de leurs droits de citoyen n'ont jamais l'idée de prendre part à la discussion ou au vote car ils seraient bientôt reconnus et promptement éconduits ; ceux qui ont perdu ces mêmes droits de par la loi sont également trop connus pour faire partie de l'assemblée dont ils jugent toujours prudent de se tenir éloignés. Ainsi l'ordre, le calme, le silence se trouvent assurés, non point par des règlements draconiens, par des soldats ou des policiers en grand nombre, mais par quelque chose de plus puissant : le respect inspiré par la Landsgemeinde. Comme l'a très justement fait observer E. Rambert, une auréole entoure cette magistrature souveraine exercée depuis des temps immémoriaux, par chaque citoyen. L'usurper serait plus qu'une faute, une irrégularité, plus qu'un délit, ce serait un crime. Le jour où la Landsgemeinde se réunit est un jour de véritable recueillement : à Appenzell, il est expressément défendu aux joueurs d'orgue de barbarie d'endormir les citoyens au son de leur énervante musique et aux montreurs d'ours de leur faire admirer la docilité de leurs animaux.

Il est permis aux étrangers d'assister aux Landsgemeinde en qualité de simples spectateurs ; ils sont, en général, accueillis avec la plus grande courtoisie et placés près de la tribune, sur des sièges réservés ; à Glaris et dans l'Obwald, ils sont invités à marcher avec le cortège, aussitôt après le Landammann.

La Landsgemeinde comprend tous les habitants du pays qui sont électeurs. Aux termes de l'article 43 de la C. féd., les droits politiques ne sont accordés qu'aux Suisses établis et non aux étrangers. — La loi n'a formulé aucune incapacité à raison de la parenté et les fils, sans la moindre difficulté, votent en même temps que leur père. Au moyen âge, dans les pays où se réunissaient les assemblées générales des communautés d'habitants, les règlements avaient prévu et prohibé cette inconséquence. Ainsi, dans le Briançonnais, « les enfants de famille, les gens non cadastrés qui vivent avec leur père et beau-père n'ont pas voix délibérative, sauf ceux qui ont passé dans les charges de la communauté, par raison que vivant de commun avec leur père et beau-père, et ne faisant qu'un seul corviste et ne contribuant ainsi que pour un seul et même habitant aux dépenses communes, leurs suffrages aux nominations des charges et aux assemblées doivent être rejetés comme nuls et de nul effet[1]. » Dans aucun Canton, les femmes ne peuvent faire partie des Landsgemeinde. Les Suisses, à qui cependant personne ne saurait reprocher de s'être laissés devancer par d'autres peuples pour le triomphe des institutions les plus libérales et les plus démocratiques, ont parfaitement compris le rôle et la mission de la femme et toutes les revendications en faveur de l'extension de ses droits n'ont trouvé chez eux aucun écho.

Le jour de la réunion de la Landsgemeinde, de très bonne heure, les routes sont parcourues par les paysans législateurs qui se rendent à l'endroit indiqué, tous revêtus de leurs habits de fête : pantalon foncé ou noir, redingote noire, chapeau noir. A Appenzell R. E., le citoyen apte à voter porte un insigne : l'épée traditionnelle. Ceux qui n'ont pas d'épée et qui veulent réaliser une économie la remplacent par un couteau

1. Fauché Prunelle, *Institutions autonomes des Alpes briançonnaises*. t. II, p. 15 ; Babeau, *op. cit.*, pp. 49, 50.

de chasse. Les uns portent l'épée au côté, les autres à la main, quelquefois seule, quelquefois attachée à un parapluie.

Dans l'Obwald, la foule se réunit à Sarnen autour de la chapelle située au centre de la ville. C'est là que se forme le cortège officiel pour se rendre au Landenberg. En tête marchent la musique, plusieurs tambours du 47e bataillon d'infanterie, puis quatre hommes à grandes barbes, en costume du XVIe siècle, mi-partie blanc et rouge et portant chacun sur l'épaule droite une énorme corne de buffle. Au milieu de ces 4 hommes, se trouve un huissier avec une épée « flamboyante » au côté, qui porte, la poignée en l'air, une longue épée, symbole de l'autorité. Immédiatement après marche le Landammann. Arrivés au Landenberg, sur un signal de ce haut magistrat, tous les citoyens s'asseyent et se couvrent[1].

Le peuple est maintenant réuni et la séance va être ouverte. « Il est probable, dit E. Rambert, que la plupart de mes lecteurs n'ont jamais vu réunis dix mille hommes en habit noir. Je ne sais comment rendre l'impression d'un spectacle aussi rare. Il faut y assister de la tribune où siègent les autorités, ou des fenêtres d'une maison bien placée pour commander toute la place, de bas en haut. On ne voit que des chapeaux, dix mille chapeaux noirs. C'est étrange, grave et presque bouffon ; mais ce n'est point monotone. L'œil s'y habitue, comme à l'obscurité ; et bientôt il distingue mille nuances dans cette teinte uniforme. Il y a le noir à reflets des chapeaux de soie, le noir mat des chapeaux de laine, le noir roux des vieux feutres rustiques. Les formes varient comme les nuances ; ici une coupe coquette, là des chapeaux impossibles. S'ils étaient mélangés au hasard, on s'y perdrait ; mais ils sont disposés par groupes. Voici une zone de teintes rougeâtres et de vastes couvre-chef s'élargissant vers le haut. Ce doit être quelque an-

1. V. Prince Roland Bonaparte, *Assemblées démocratiques en Suisse*, dans le *Figaro* du 28 mai 1890.

tique commune campagnarde, Urnaesch et son bataillon fidèle. En voilà une autre où règnent les teintes lustrées et les noirs miroitants; là se sont donné rendez-vous les élégants de Trogen ou de Hérisau. Entre ces deux extrêmes, on découvre toutes les transitions possibles. Rien qu'à voir les chapeaux, on voit le Canton et on le décompose dans ses districts et dans ses communes[1]. »

Un trait commun caractérise les Landsgemeinde : elles commencent toutes par une cérémonie religieuse, pieuse et touchante habitude par laquelle ces citoyens véritablement libres implorent la bénédiction et les lumières du Très-Haut, justement convaincus qu'il est impossible à l'homme, sans la religion, de connaître sa grandeur et de jouir de la véritable liberté, pénétrés de cette belle pensée de Lamartine que « la prière est le dernier mot et le dernier acte de toute civilisation vraie ». A Sarnen, un autel est dressé derrière la tente du Landammann ; le prêtre officie devant le peuple qui le suit pieusement, la tête découverte. Dans le canton d'Uri, les assistants récitent un certain nombre d'*ave* et de *pater* ; à Glaris et dans Appenzell R. E., le Landammann invite l'assemblée à se recueillir et à invoquer le Dieu qui protégea toujours les ancêtres, puis le peuple entonne son cantique, un chant original du terroir : « De toi, Seigneur, découle toute vie. Nous sommes les œuvres de tes mains, quelle consolation et quel bonheur est-ce pour moi, que ton œil de père brille sur moi ! Puisse le sentiment de ta présence être mon bon ange et me conduire, afin que ma faiblesse ne m'égare pas dans le chemin. » — Les assemblées populaires de l'antiquité invoquaient toujours les dieux avant d'aborder la discussion ; en Grèce, lorsque le peuple était réuni sur le Pnyx, on faisait un sacrifice qui était suivi d'une prière solennelle ; à Rome, avant la convocation des *Quirites*

1. *Loc. cit.*, pp. 558-559.

par un *accensus*, le magistrat prenait les auspices et consultait la volonté du ciel d'après le vol des oiseaux[1]. Le président de l'assemblée n'ouvrait la séance qu'après avoir récité une prière[2].

La cérémonie religieuse terminée, le Landammann prononce son discours d'ouverture qui est écouté dans un silence religieux. E. Rambert a donné des détails très intéressants sur ces discours dans le canton d'Uri. « Quand l'ordre du jour est très chargé, il [le Landammann] fait court et bon ; mais quand la Landsgemeinde n'a que peu d'affaires à traiter, il profite de l'occasion pour parler de ce qui se passe dans le monde. J'ai vu tel Landammann d'Uri, entouré de sa famille de montagnards, faire une revue solennelle de la politique européenne. La Suisse y occupait une large place. Certains Cantons, agités de mouvements démocratiques et fiévreux, n'étaient guère ménagés. « Tout ce qui brille n'est pas or », disait-il à ses concitoyens en comparant leur pauvreté avec la richesse zurichoise. Puis venait l'étranger. Chacune des grandes puissances avait son tour. Le pape, on peut le croire, n'était point oublié. L'orateur se plaisait à peindre ce vénérable pontife en butte à la malice des hommes, victime d'ambitions coupables. Il ne voyait dans le monde que deux gouvernements inoffensifs et vraiment sincères dans leur amour de la paix, celui du saint Père et celui du haut Etat d'Uri. Le premier traversait de rudes épreuves ; le second, en paix avec ses voisins, devait remercier la Providence et se souvenir de son frère malheureux. On eût dit un discours du trône ; c'en était la forme et la majesté, et l'on peut souhaiter à tous les

1. *Auspicia ex tripudiis*. Lange, *Rœm. Alterth.*, I. 297 ; R. von Ihering, *Geist des rœmischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwickelung*. Trad. de Meulenaere. Paris, 1877, I, pp. 348-349.

2. Liv. XXXIX, 15, 1; Cic., *Pro Murena*, 1. Adde, *Serv. ad Aen.*, IV, 166, 339.

souverains de représenter aussi bien, au milieu de leur parlement, que le Landammann d'Uri dans la prairie de Schaddorf. ...Pendant que le Landammann félicitait le haut État d'Uri de sa politique sage et ferme, des citoyens attardés arrivaient, couverts de poussière, de quelque vallée lointaine ; des femmes, qui vendaient du lait, leur en offraient au passage une tasse pleine, qu'ils buvaient à grands traits, et des cochers rôdaient autour du rond, offrant aux étrangers quelque place demeurée vide dans les voitures officielles, à côté du trésorier ou du banneret »[1].

Ainsi qu'on le verra dans la section suivante, la Landsgemeinde procède à l'élaboration des lois et à l'élection des fonctionnaires.

Les délibérations de l'assemblée d'Appenzell R. E. ont lieu conformément à l'ordre du jour (*Geschæftsordnung*) préparé par le Conseil cantonal ; cet ordre du jour comprend tous les objets mis en délibération avec les motifs à l'appui ; le compte annuel des recettes et dépenses l'accompagne, et le tout est publié, par la voie de l'impression, quatre semaines au moins avant la Landsgemeinde [art. 27, § 10]. L'article 27, § 11 de la Constitution édicte une disposition qui présente une grande importance et qui différencie cette Landsgemeinde de celle des autres Cantons : toute discussion est interdite dans l'assemblée populaire.

A Glaris, l'ordre du jour de la Landsgemeinde forme le *Mémorial,* grand cahier in-4° qui a pour titre : « *Memorial für die ordentliche Landsgemeinde der Jahres...* » et qui est dressé par le Conseil cantonal [art. 47]. Les affaires qui n'y sont pas portées ne peuvent pas être mises en délibération devant la Landsgemeinde. Cette assemblée a le droit de voter les projets qui lui sont présentés, de les modifier, de les rejeter ou

1. *Loc. cit.*, pp. 551-552.

de les renvoyer à un nouvel examen. Les décisions de la majorité sont obligatoires pour la minorité [art. 33]. Le procès-verbal est rédigé par un secrétaire du Conseil d'Etat désigné, à cet effet, par cette même assemblée [art. 34, § 2]. Le Landammann pose au peuple la question sur laquelle il est appelé à se prononcer. Quelquefois, lorsque les assistants sont en nombre très considérable, par exemple comme à Appenzell R. E., il fait répéter chacune de ses paroles par l'huissier qui, d'habitude, est la plus forte poitrine du pays et dont la voix tonitruante arrive jusqu'aux citoyens les plus éloignés de la tribune.

Le vote est public. L'article 19 de la Constitution d'Uri avait admis le vote secret. Ce mode de votation souleva bientôt les plus vives protestations et il fut considéré comme contraire aux antiques traditions du pays. Le 3 mai 1891, sur l'initiative de 290 citoyens, la Landsgemeinde a rétabli le vote à mains levées.

L'élection des fonctionnaires préoccupe surtout ces législateurs improvisés. Rien de plus intéressant que les supplications des pauvres diables qui veulent se faire nommer huissiers. L'un, raconte E. Rambert, fait valoir ses charges de famille, le nombre de ses enfants ; un autre, condamné autrefois, proteste de son innocence et supplie l'assemblée de réparer le préjudice que lui a causé sa condamnation en faisant droit à sa demande ; un autre enfin termine son discours en joignant les mains et en adressant à la Vierge Marie une longue prière à haute voix. L'assemblée propose plusieurs noms et comme le nombre des propositions dépasse presque toujours celui des fonctionnaires à élire, elle vote, à mains levées, jusqu'à ce que, après plusieurs éliminations, il n'y ait plus que deux candidats entre lesquels les citoyens auront à se prononcer. Le Landammann dirige le vote. Il prononce à haute et intelligible voix le nom de chaque candidat en priant ses partisans de le-

ver la main, ce qui a lieu avec le plus grand entrain quand le candidat est très populaire. Il arrive parfois que les choses ne se passent pas avec autant de simplicité. Dans le cas où l'assemblée est en présence de deux hommes également sympathiques, elle se trouve partagée en deux fractions identiques mêlées l'une à l'autre et très disséminées. Le Landammann juge de la force des partis à l'effet produit par la blancheur des mains, ce qui exige de sa part un coup d'œil véritablement extraordinaire ; si, après plusieurs épreuves, il se reconnaît dans l'impossibilité de déterminer de quel côté est la majorité, il fait monter sur l'estrade deux scrutateurs qui forment une sorte de jury dont la décision est souveraine. A Appenzell R. I., quand plusieurs votations ont été douteuses, on fait passer les électeurs dans une Église pour les compter.

Le résultat de l'élection proclamé, une escorte de tambours, de fifres et de hallebardiers s'avance au milieu de la foule pour aller chercher l'élu et le conduire à la tribune où le Landammann lui donne l'accolade.

Les Landsgemeinde, principalement celle de Trogen, présentent encore un spectacle merveilleux, d'une grande solennité, qu'il est impossible de retrouver dans n'importe quel autre pays : l'assermentation. La formule du serment est lue au Landammann qui la repète, la main toujours levée ; le peuple est ensuite appelé à s'acquitter de la même obligation : l'huissier cantonal lit le texte du serment précédé de cette formule : « J'ai bien compris ce dont lecture a été faite et je le tiendrai fidèlement, aussi vrai que je désire et que je prie Dieu qu'il me vienne en aide ». — « Quand ces mots », écrit un savant qui a assisté à cette imposante cérémonie, « sont répétés en chœur et avec une vibrante harmonie par des milliers d'assistants levant, suivant l'antique usage, les trois doigts de la main droite, comme invocation à la Trinité, il semble que c'est le fameux serment du *Grutli* qui se renouvelle, comme

si la voix des premiers fondateurs de l'indépendance hélvétique se faisait encore entendre à travers les siècles, pour affirmer une fois de plus la perpétuité de la patrie[1] ».

Dans tous les Cantons, l'assistance et la participation à l'assemblée jusqu'à la fin de ses travaux, constitue une obligation civique, *Bürgerpflicht*[2]. Cette obligation est purement morale, excepté à Appenzell R. E. où toute absence est punie, par le règlement de la Landsgemeinde, d'une amende de 10 fr. Il est question d'étendre cette sanction aux autres Cantons.

Section IV. — *Compétence de la Landsgemeinde.*

J'examinerai successivement la compétence de la Landsgemeinde dans chaque Canton. Ce plan, qui entraînera sans doute quelques redites, peut seul permettre de présenter un exposé précis des différentes matières traitées par les assemblées populaires.

Appenzell Rhodes Extérieures. — La Landsgemeinde édicte, modifie ou abroge les lois suivant les formes constitutionnelles ; confirme tous traités contenant des engagements de nature générale, tous projets de nouvelles constructions d'une certaine importance aux frais du pays et généralement toutes décisions du Conseil Cantonal présentant une certaine importance financière. Le compte annuel des recettes et dépenses est soumis à son approbation en même temps que la question de savoir s'il y a lieu de renommer une commission pour procéder à la vérification de ce compte.

La Landsgemeinde élit : 1° les sept membres du Conseil gouvernemental et, parmi eux, à son libre choix, le Landammann.

1. Lefèvre-Portalis, *Les assemblées plénières en Suisse*, dans le *Figaro* du 28 mai 1894.

2. Appenzell R. E., art. 27 ; Appenzell R. I., art. 17 ; Glaris, art. 31 ; Unterwalden le Haut, art. 16 ; Unterwalden le Bas, art. 18 ; Uri, art. 18.

Cette dernière fonction ne peut pas être confiée plus de trois années consécutives au même membre du Conseil gouvernemental ; 2° les onze membres du tribunal suprême et, parmi eux, le président de ce tribunal, également à son libre choix ; 3° l'huissier cantonal.

Appenzell Rhodes Intérieures. — La Landsgemeinde élit annuellement : Le Conseil d'Etat (*Standeskommission*) composé de neuf membres ; le Landammann ; le vice Landammann ; le Statthalter ; le trésorier cantonal ; l'huissier cantonal ; les inspecteurs des constructions ; les membres du tribunal (*Kantonsgericht*) élus pour un an, savoir : un président et douze membres parmi lesquels il faut compter au moins un membre de chaque district [art. 20].

La Landsgemeinde accorde la naturalisation sur la proposition du Grand Conseil ; elle reçoit des rapports sur l'administration cantonale.

Les assemblées convoquées extraordinairement ne votent que sur les objets pour lesquels elles ont été convoquées [art. 21].

Glaris. — Sont dans les attributions de la Landsgemeinde : 1° l'initiative de modifications à la Constitution du Canton dans la mesure fixée par l'article 88 ; 2° toute la puissance législative dans les bornes fixées par les Constitutions fédérale et cantonale ; 3° la fixation des impôts directs ou indirects ; 4° la création et l'abolition des fonctions permanentes et la fixation des appointements ; 5° la décision sur l'achat ou l'aliénation de propriétés territoriales quand le prix dépasse 1.000 francs ; 6° la décision sur les établissements, les constructions ou les achats dont les frais généraux présumés dépassent 5.000 francs ; 7° l'élection des membres représentant le Canton dans le C. F. ; 8° l'élection du Conseil d'État et des juges, de l'appariteur cantonal et de l'appariteur judiciaire et enfin le garde de la balance publique.

Par contre, la Landsgemeinde n'a pas le droit de s'occuper des sentences et décisions rendues par les autorités constitutionnelles dans la mesure des attributions qui leur sont accordées [art. 85].

Tous les ans, un aperçu des comptes de l'État et des autres administrations est soumis à l'approbation de l'assemblée populaire. Ces aperçus ainsi que les prévisions pour l'année courante sont ajoutés au *Mémorial* [art. 36].

Unterwalden le Haut. — La Landsgemeinde élit en cette qualité : *a*) le Conseil d'État pour la durée fixée par la Constitution ; *b*) tous les ans, dans le sein du Conseil d'État, la Landammann, le Landstatthalter et le trésorier fédéral. Les deux premiers ne sont rééligibles, en la même qualité, qu'après un délai d'un an ; *c*) le tribunal supérieur dont elle élit les jurés supplémentaires et, tous les deux ans, le président et le vice-président ; *d*) tous les trois ans, les deux représentants au C. F. suisse ; *e*) tous les quatre ans, les secrétaires fédéraux et l'appariteur fédéral, les premiers choisis parmi les candidats jugés dignes par le Conseil d'État. Pour l'élection au Conseil d'État et au tribunal supérieur, la Landsgemeinde doit faire en sorte que chaque commune soit représentée dans l'un ou dans l'autre de ces Conseils au moins par un représentant [art. 35].

La Landsgemeinde est aussi l'autorité législative et, comme telle, elle a dans ses attributions : *a*) l'adoption ou le rejet de la Constitution, des lois et des autres propositions conformes à la Constitution. Sont considérées comme lois toutes décisions qui fixent les droits et les devoirs des citoyens, des associations reconnues, des communes et de l'Etat comme aussi les institutions organiques de l'Etat, de la justice et de l'administration, au point de vue général et durable ; *b*) la connaissance annuelle des recettes et des dépenses du Canton et la situation qui en résulte pour l'Etat au point de vue des ressources ;

c) le vote de l'impôt et l'acceptation des emprunts ; *d*) le règlement des comptes, des travaux publics dont le montant dépasse 10.000 francs ; *e*) l'élaboration du droit cantonal [art. 37].

La Landsgemeinde a la faculté, dans quelques cas, de déléguer au Conseil cantonal l'élaboration d'une loi. Si, dans les deux mois qui suivent la publication officielle d'une loi votée dans ces conditions, 400 citoyens ayant le droit de vote font la demande au Conseil cantonal que la loi soit soumise à la sanction des citoyens, cette loi doit venir à la prochaine session ordinaire de l'assemblée populaire pour y être approuvée ou rejetée ; dans ce cas, jusqu'au vote de la Landsgemeinde, l'application de la loi est suspendue [art. 38].

La Landsgemeinde ne peut que donner son avis sur les matières pour lesquelles on en a appelé à elle [art. 89, § 1].

UNTERWALDEN LE BAS. — Comme puissance élective, la Landsgemeinde choisit : 1° le Conseil d'Etat de 11 membres pour une durée de 3 ans ; 2° dans le sein du Conseil d'Etat, le Landammann, le Landstatthalter pour un an et le trésorier cantonal pour trois ans ; le Landammann n'est pas rééligible, en règle générale, pour l'année qui suit sa sortie de charge ; 3° le membre du C. F. suisse pour un an ; 4° deux secrétaires cantonaux, l'appariteur cantonal pour six ans, les premiers cependant parmi les candidats jugés dignes par le Conseil cantonal [art. 38].

Comme autorité législative appartient à la Landsgemeinde : *a*) le vote ou le rejet de la Constitution, des lois et des autres propositions faites conformément à la Constitution ; *b*) la connaissance de la situation financière de l'Etat et d'un rapport sur les finances du Canton ; *c*) la fixation de l'impôt et le vote des emprunts dont le montant dépasse 6.000 francs ; *d*) l'octroi des pleins pouvoirs nécessaires au Conseil cantonal pour les dépenses extraordinaires et l'aliénation du domaine public ;

e) l'admission dans le droit cantonal. Elle ne peut être prononcée qu'après que le postulant a justifié devant le Conseil cantonal, comme garantie, du droit des pauvres du pays [art. 39].

La Landsgemeinde a le droit d'autoriser le Conseil cantonal seul ou avec le concours des autres autorités à faire, en son nom, de nouvelles lois ou à modifier des lois existantes [art. 40].

Si quelqu'un se croit lésé, dans ses droits de citoyen, par une décision de la Landsgemeinde, il a la faculté d'en appeler au juge légitime [art. 43].

Uri. — La compétence de la Landsgemeinde s'étend aux objets suivants : *a*) révision totale ou partielle de la Constitution ; *b*) adoption des lois et examen des motions populaires ; *c*) vote des impôts directs et des emprunts ; *d*) renonciation aux droits cantonaux trop lourds et concession des privilèges ; *e*) collation du droit de bourgeoisie cantonale ; *f*) création de nouveaux emplois avec fixation des traitements ; *g*) élections : 1° des membres du Conseil d'État avec renouvellement partiel tous les deux ans ; 2° choix annuel du Landammann et du suppléant pour un an ; 3° des conseillers d'État pour un an, des membres, président, vice-président et suppléants du tribunal supérieur, du tribunal criminel et des tribunaux de cercle, avec renouvellement partiel tous les deux ans [art. 52].

Les matières qui ne rentrent pas dans la compétence du Conseil cantonal sont limitativement déterminées par l'article 59.

CHAPITRE III

CONSIDÉRATIONS SUR LES LANDSGEMEINDE ET PLUS PARTICULIÈREMENT SUR LE SYSTÈME DU GOUVERNEMENT DIRECT PUR ÉTUDIÉ AU POINT DE VUE HISTORIQUE ET CRITIQUE. — CONCLUSION.

Que penser du gouvernement direct pur ?

Je pars de cette idée qu'en théorie il est et restera toujours un mode parfait d'exercice du pouvoir législatif. C'est bien là l'idéal de la forme démocratique, presque la réalisation d'un rêve : la nation se gouvernant elle-même, sans aucun intermédiaire, chacun de ses membres, même le plus humble, le dernier au bas de l'échelle sociale, grandi tout à coup par la fonction qu'il exerce avec ses concitoyens, sur le pied de l'égalité la plus absolue, tous enfin, sans la moindre distinction, participant à l'exercice de la souveraineté, non point pour servir leurs passions ou leurs intérêts personnels, mais pour se conformer aux règles immuables du juste et travailler ensemble au bien-être, à la prospérité et à la grandeur du pays. Le peuple entier doit concourir à la confection des lois, prononcer des jugements, décider de la paix ou de la guerre ; voilà ce que commande la législation pure.

Mais un tel gouvernement a-t-il jamais existé ?

En général, ceux qui étudient ce mode d'exercice du pouvoir législatif sont tout naturellement portés à parler des peuples de l'antiquité, d'Athènes et de Rome où « les citoyens faisaient eux-mêmes la loi ». Quelle singulière méprise ! Quelle erreur ! Citer comme un modèle de démocratie pure ces gouvernements, c'est oublier ou ignorer les principes essentiels sur lesquels ils reposaient et qui, il faut le souhaiter, ne seront ja-

mais mis en pratique dans le monde moderne. L'antiquité grecque et romaine est une source d'enseignements, non un exemple à suivre et le meilleur moyen de le prouver est d'examiner comment les choses se passaient, à Rome, par exemple [1].

Les démocraties actuelles sont fondées sur le principe du suffrage universel ; *tous* les citoyens d'un pays participent indirectement à l'exercice du pouvoir législatif par l'intermédiaire de mandataires élus. Il n'y a plus de *sujets*, puisque la souveraineté est également répartie : dans l'urne électorale tous les suffrages exprimés sont égaux, toutes les volontés ont la même efficacité, la même puissance. La démocratie antique a ignoré ce système : elle a sacrifié les droits de l'homme à ceux du citoyen. Le *citoyen* jouit seul des *jura privata* et des *jura publica* ; ceux qui sont dans l'impossibilité d'invoquer ce titre sont inexorablement privés du droit de participer à la confection des lois. Or, l'histoire établit que le nombre des citoyens fut très restreint, qu'ils constituaient une minorité, une sorte d'aristocratie. A Athènes, le nombre de ces privilégiés équivalait au sixième du nombre total des habitants [2] ; à Rome, le cens de l'année 220 donna 270,000 citoyens en état de porter les armes [3] et si on rapproche de ces chiffres le nombre des esclaves, toujours considérable à mesure que les Romains étendaient le champ de leurs conquêtes, il sera facile d'avoir une idée des masses qui, vivant dans la Ville éternelle, ne jouissaient d'aucun droit politique.

La souveraineté concrète de ces assemblées n'est pas la véritable souveraineté populaire [4]. Le monde grec ou romain ne

1. Pour la constitution athénienne, V. Ramalho, *loc. cit.*, pp. 133-137.

2 Philochoros, ap. Schol. Aristoph., *ad Vespas.*, 716 ; Plutarch., *Pericles*, 37 ; Perrot, *Essais sur le droit public d'Athènes*. Paris, 1869, p. 18, n° 1 ; Bœck, *Staatsaushaltung der Athener*, I, 7.

3. Zumpt, *Uber den Stand der Bevölkerung und die Volksvermehrung im Alterthum* apud *Abhandl. der Königl. Akademie der Wissenschaften Zu Berlin*. 1840, p. 20 ; Borgeaud, *Histoire du plébiscite dans l'antiquité*. Paris, 1887, p. 175.

4. Cf. S. Maine, *op. cit.*, p. 67.

peut pas être conçu sans l'esclavage ; c'est à cause de cette dégradante et monstrueuse institution qu'il est impossible de songer à établir une comparaison quelconque entre la démocratie antique, qui méconnut le principe de l'égalité des citoyens, et la démocratie telle qu'elle doit être comprise, c'est-à-dire avec la libre admission de tous à l'exercice de la souveraineté.

Dans les comices, le pouvoir de décision appartient non pas à ces citoyens, à ces privilégiés considérés isolément, mais bien à des groupes : le vote a lieu *curiatim*, *centuriatim*, *tributim* et jamais *viritim*[1]. Ainsi se trouve réalisée la maxime de Cicéron : *Nec plurimum valeant plurimi.* C'est là un des traits originaux des assemblées romaines. L'individu fait toujours partie d'un groupe ; dans ce groupe, les décisions sont prises par la majorité des suffrages individuels. Chaque groupe a une voix et la majorité définitive est établie sur les voix des groupes. La valeur du vote de chaque individu est en raison inverse du nombre des membres du groupe dont il fait partie. Grâce à cet ingénieux système, le nombre, cette puissance mystérieuse et irrésistible comme les forces de la nature, fut toujours contenu avec une certaine facilité.

Un autre principe s'opposait à la multiplicité du nombre des votants : celui du vote en un lieu unique. Dans le droit public moderne, l'idée d'*État* et celle de *cité* ne sont jamais confondues ; dans l'antiquité, elles étaient indissolublement unies : l'Etat, c'est la cité. La cité ! voilà la patrie, le centre politique, le sanctuaire religieux, l'idéal suprême. « En elle le citoyen vivait et se mouvait ; hors d'elle, il n'était rien ; à elle il se devait sans réserve, lui et les siens ; à l'intérieur de ses murailles, il trouvait tout ce qui pouvait l'attacher à la vie ; pour elle, les architectes, les peintres, les sculpteurs, les poètes

1. Cf. Cic., *Pro Sest.*, 53, 114 ; Cuq, *Les Institutions juridiques des Romains. L'ancien droit.* Paris, 1891, p. 43, n° 3.

créaient des chefs-d'œuvre ; pour elle, les orateurs parlaient, les hommes d'Etat se disputaient le pouvoir, les héros se dévouaient : la comédie même s'occupait de ses institutions et de ses factions. L'Etat était tout pour le citoyen et le citoyen était tout entier à l'Etat »[1].

Lorsque la cité s'agrandit au point de comprendre la population de l'Italie et des pays voisins, que, plus tard, elle devint un empire, la règle de l'unité du lieu de vote devait exclure de la vie politique tous ceux qui habitaient au delà de la banlieue de Rome : une infime minorité commandait à la majorité. Auguste comprit qu'il y avait là une anomalie, que la foule qui votait à Rome ne pouvait pas être considérée comme le peuple romain tout entier et qu'il fallait assurer la jouissance de leurs droits politiques aux innombrables citoyens séparés du Forum par des montagnes et des mers. Dans le but de combler cette lacune, il donna aux membres des sénats municipaux et des colonies de citoyens fondées par lui en Italie, le droit de voter dans leur résidence et d'envoyer leurs votes scellés à Rome, avant le jour du scrutin, pour être joints aux suffrages exprimés dans la cité[2]. Cette tentative échoua pour deux raisons : elle soulevait des difficultés pratiques inextricables et elle était sans utilité, car les assemblées de citoyens ne devaient pas survivre à la chute de la République. « A mesure que la faculté de participer aux affaires se prodiguait, sa valeur diminuait. Elle fut bientôt aux mains d'une foule qui ne venait même pas voter et cédait la place à la populace. Les assemblées qui avaient résumé la grandeur et la majesté du *populus romanus* tombèrent sous le mépris public. Elles étaient moins fréquentées que les cirques, elles eurent des installations superbes et des clôtures de marbre blanc. Il

1. De Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie*. Paris, 1891, t. I, p. 20.
2. Suét., *Aug.*, 46.

n'y manquait qu'une chose : le souffle du droit. La dissolution commença à partir des Gracques. La modération quitta le Forum ; l'oligarchie devint despotique, la démocratie fut démagogique et, le ciment qui reliait toutes les parties de l'édifice venant à disparaître, la République s'écroula et fit place à la dictature[1] ». D'un côté, le *jus civitatis* restait un privilège[2], et de l'autre, l'exercice de ce droit pour tous ceux qui en étaient investis était absolument impossible. Rome ne conçut jamais l'idée du système représentatif ; le despotisme des Césars se chargea de pourvoir aux nécessités créées par le nouvel état de choses. Le peuple resta omnipotent, en théorie, mais, en fait, ses pouvoirs furent délégués, concentrés entre les mains du prince qui personnifiait le peuple : *Quod principi placuit legis habet vigorem ; quum lege Reggia, quæ de ejus imperio lata est, populus ei et in eum omne imperium suum et potestatem concessit*[3]. Il est incontestable que si les Romains avaient connu et pratiqué le système de la représentation, l'omnipotence des empereurs aurait perdu une de ses principales raisons d'être.

Le mode d'exercice du pouvoir législatif pratiqué à Rome, avant l'Empire, se rapprochait beaucoup plus du système du referendum que de celui du gouvernement direct pur.

Chaque citoyen pris isolément ne jouit pas du droit d'initiative. La loi proposée est portée verbalement et par écrit, avant le vote, à la connaissance des citoyens et, de plus, l'assemblée ne se prononce que par *oui* ou par *non* ; le vote est pointé

1. A. Prins, *La démocratie et le régime parlementaire*. Bruxelles, 1887, p. 121.

2. La concession de ce droit à des individus ou à des communes fut toujours considérée comme un acte de l'autorité souveraine, des comices centuriates, tributes ou des *concilia plebis*. Cf. Mommsen, *Le droit public romain*, t. VI, 1re partie, pp. 148 sq.

3. Justinian., *Inst.*, I, 2, § 6, adde II, 17, § 8 ; Téoph., *sur le* § 7 *de jur. natur.*

(*punctum ferre*) par les *rogatores*, sur un tableau, soit dans la colonne des *oui*, soit dans celle des *non* [1].

Dès lors, puisque le peuple n'a pas une liberté absolue pour manifester sa volonté, puisque cette dernière reçoit des bornes, se meut dans un cadre des plus étroits, se traduit sous la forme d'un *oui* ou d'un *non*, on est en présence d'une sorte de referendum, tel qu'il est organisé dans la Confédération suisse, d'une institution moins complète, moins démocratique que celle du gouvernement direct pur. Cependant, entre ce que je n'ose pas appeler le referendum romain et le referendum suisse, il existe une différence : à Rome, le peuple était éclairé avant le vote et il se prononçait en toute connaissance de cause ; le magistrat, auteur du projet de loi, pouvait le justifier devant le peuple assemblé ; son collègue, de même que les magistrats supérieurs, avaient la faculté de l'attaquer ; en outre, tout citoyen avait le droit de demander la parole. En Suisse, excepté dans les Cantons à Landsgemeinde (moins Appenzell R. E.) le vote n'est jamais précédé d'une discussion.

Le véritable gouvernement direct pur n'a donc pas été pratiqué à Rome, pas plus du reste que chez les autres peuples de l'antiquité.

1. Les votants se servaient des mots qui, plus tard, furent indiqués par leurs initales sur les bulletins écrits : *uti rogas*, VR. La formule complète du suffrage affirmatif est indiquée par Tite-Live : *ego hanc legem... uti rogas, jubendam censeo* (X, 8, adde XXXIII, 25, 7 ; Cic., *ad Attic.*, I, 14, 5. — Ceux qui votaient *non* disaient *antiquo*, A. (Cic., *Legg.*, III, 17, 38 ; Liv., V, 30, 7. Cf. Herzog, *Geschichste und System der römischen Staatsverfassung*, I. Leipzig, 1884, I, 50).

Une seule fois, en 544, lors du jugement des citoyens romains de Capua, les comices furent consultés sur la question suivante qui, au premier abord, semble exclure une simple réponse affirmative ou négative : « *De iis rebus quid fieri velitis vos rogo Quirites.* » (Liv., XXVI, 33). A cette question l'assemblée répondit : « *quod senatus juratus maxima pars censeat qui adhirent id volumus jubemusque.* Cette décision ainsi libellée avait dû être soumise au peuple au préalable et, en réalité, il ne fit que répondre *oui* ou *non*. Cf. Mommsen, *op. cit.*, p. 346, n° 1.

Chez les Germains, « les affaires de peu de valeur sont abandonnées à la délibération des chefs, tandis que l'ensemble de la tribu délibère sur les plus importantes... Ils s'assemblent à des jours fixes, au commencement de la nouvelle et de la pleine lune, temps qu'ils jugent le plus convenable pour traiter des affaires... Lorsque l'assemblée paraît suffisamment nombreuse, ils prennent place tout armés. Les prêtres qui sont alors chargés de la police, imposent silence ; ensuite le roi ou chef prend la parole, et selon qu'il a d'âge, de naissance, de considération militaire, d'éloquence, il se fait écouter par la force des raisons plutôt que par celle de l'autorité. Si son avis a déplu, un cri général l'annonce ; s'ils l'approuvent, ils agitent leurs framées. On peut aussi à ces assemblées générales porter les accusations et les affaires criminelles... C'est dans ces mêmes assemblées qu'on élit aussi les chefs qui rendent la justice dans les cantons et dans les bourgades »[1].

De ce texte il résulte que les Germains, dont les institutions démocratiques ont été tant vantées, n'avaient pas un droit de suffrage ordinaire, ne votaient pas comme à Athènes, à Rome ou chez les peuples modernes, et ne jouissaient pas du droit d'initiative. Ces assemblées avaient, en somme, très peu d'autorité ; elles ratifiaient les propositions de leurs chefs et, comme l'indique Tacite, elles étaient dans l'impuissance de faire prédominer les leurs. « S'ils fussent restés dans leur froide patrie, ils auraient peut-être développé, perfectionné ces institutions grossières, mais emportés par l'esprit de conquête, par le désir de posséder, sous un ciel plus clément, ils passèrent le Rhin et, pour s'établir en Gaule, se dispersèrent : la tribu démocratique s'évanouit, il ne resta plus qu'une sorte de monarchie encore démocratique où le chef était primitivement élu, quoiqu'il dût bientôt cesser de l'être[2] ».

1. Tacit., *Germ.*, 11.
2. Perrens, *De la démocratie en France au moyen âge*. Paris, 1873, I, p. 15.

Dans la Gaule, le gouvernement variait suivant les peuples[1] mais, chez le plus grand nombre, la forme démocratique dominait : les citoyens intervenaient dans les affaires et se prononçaient quelquefois sur les questions les plus importantes[2]. Ces institutions démocratiques étaient trop mal organisées pour avoir quelque durée. Comme le fait observer Fustel de Coulanges[3], dans le continuel conflit des partis ou des ambitions, aucune institution n'était solide, aucun gouvernement assuré. La question qui divisait le plus la Gaule, à cette époque, était celle de la démocratie, mais il semble bien que le travail, la religion, le progrès matériel ou moral, la grandeur même du pays et son indépendance, étaient chose qui laissaient les esprits indifférents. Tous les efforts étaient tendus vers le triomphe du parti. Les prêtres et la classe militaire (*equites*) possédaient des privilèges aussi nombreux qu'oppressifs[4]. Le peuple était dans une condition misérable et ne jouissait point de ces droits sans lesquels la liberté n'est qu'un vain mot[5].

La branche de la race qui, partie des bouches de l'Elbe et du Weser, se dirigea vers l'Angleterre et se fixa sur les rives de l'Humber et de la Tamise, connut également ces institutions libres dont il faut rapprocher les assemblées de paroissiens, le *vestry*.

Les Républiques italiennes du moyen âge pratiquèrent un mode d'exercice du pouvoir législatif ou, comme dans les démocraties grecques et latines[6], les assemblées populaires jouaient un grand rôle. Des auteurs enseignent que ces Républiques

1. Cæs., *De b. gallic.*, I, 1.
2. *Ibid.*, V. 3 ; VII, 28, 43 ; VIII, 21.
3. *La Gaule romaine.* Paris, 1891, p. 41.
4. Cæs., *De b. gallic.*, VI, 14.
5. Cæs., *De b. gallic.*, VI, 13 ; Giraud, *Essai sur l'histoire du droit français*, t. 1, p. 33.
6. « In civitatem quoque dispositione ac reipublicae conservatione, antiquorum adhuc Romanorum imitantur solertiam ». Othon de Freisingen, *De gest. Frider.*, I, p. 240, Basil., 1569.

avaient consacré le gouvernement direct pur, c'est une inexactitude. Lors de la quatrième croisade, Geoffroy de Villehardouin et plusieurs seigneurs allèrent demander à Venise les vaisseaux nécessaires pour transporter les croisés en Terre-Sainte ; le doge Dandolo fit droit à leur demande, mais il dut soumettre le traité à la ratification du conseil de *Credenza* et de *Quarantie* et à la ratification du peuple[1]. « Seignor, fait li dux, nos vos dirons ce que nous avons pris à conseil, se nos i poons metre nostre grant conseil et le commun de la terre que il l'otroit... L'endemain altierz jor, manda li dux, qui mult ere sages et proz, son grant conseil ; et li conseils ere de quarante homes des plus sages de la terre. Et il, par son sens et par son engin, que il avoir mult cler et mult bon, les mist en ce que ils le loerent et voltrent. Ensi les mist, puis cent, puis deux cenz, puis mil, tant que tuit le creanterent et loerent. Puis en assembla ensemble bien dix mil en la chapele de Saint-Marc, la plus bele qui soit ; et si lor dist, que il oïssent messe del Saint-Esperit, et priassent Dieu que il les conseillast de la requeste os messages que il lor avoient faite. Et il si firent mult volontiers... Quant la messe fu dite, li dux manda aus messages, que il requeissent à tot le pueple humblement que il volsissent que cele convenance fut faite. Li message vindrent el most ier... Li six message s'agenoillent a lor piez mult plorant ; et li dux et tuit li autre s'escreverent à plorer de la pitié, et s'escrierent tuit à une voiz, et tendirent lor mains en halt, et distrent : « Nos l'otrions, nos l'otrions ! » En qui ot si grand bruit et si grant noise, que il sembla que terre fondist[2] ».

Il y a là une sorte de referendum puisqu'aucune délibération n'était soumise à l'assemblée populaire avant d'a-

1. Sismonde de Sismondi, *op. cit.*, t. II, pp. 380 sq. ; Romalho, *loc. cit.*, p. 143.

2. Geoffroy de Villehardouin, *La conquête de Constantinople*. Edition Natalis de Wailly. Paris, 1874, pp. 15-18.

voir reçu l'approbation du conseil de *Credenza* et de la *Quarantie*. Cette intervention des citoyens, qui était des plus rares, n'était pratiquée qu'en matière gouvernementale ou administrative, jamais en matière législative. Suivant la judicieuse remarque de Sismonde Sismondi, les Italiens, loin de faire du pouvoir législatif un attribut du peuple, avaient considéré le talent de la législation comme une conséquence de la jurisprudence et ils s'étaient aveuglément soumis aux décisions fondées sur les maximes de l'Ecole et l'autorité de Justinien.

De ce rapide exposé, il ressort que le gouvernement direct pur n'a été franchement mis en pratique par aucun peuple ; que, soit dans l'antiquité, soit au moyen âge, il n'a pas existé de démocratie pure. A Athènes, dès l'instant où ils avaient été adoptés par le Sénat, les décrets avaient force de loi pendant une année et ils devaient être ratifiés par le peuple pour avoir une autorité d'une durée indéterminée. Les assemblées politiques étaient exclusivement composées de privilégiés qui s'occupaient des affaires publiques parce que tous les travaux étaient faits par les esclaves. De plus, la Constitution avait pris de sages précautions pour renfermer dans les plus étroites limites les droits des citoyens. Athènes était une démocratie ayant pour base l'esclavage et pour clef de voûte une sorte de Conseil d'Etat tout puissant[1]. La démocratie romaine était fondée elle aussi sur l'esclavage et les citoyens n'étaient pas souverains dans la véritable acception du terme. Le jour où les affaires augmentèrent, où les citoyens devinrent plus nombreux, où l'Etat s'agrandit, ce gouvernement qui, je le répète, n'était pas le gouvernement direct pur, fut ruiné par sa propre insuffisance. Chez les Germains, les Gaulois, dans les Républiques italiennes du moyen âge, même constatation : la démocratie pure n'existait pas parce que les citoyens ne jouissaient pas de la plénitude de la souveraineté.

1. Prins, *op. cit.*, p. 116.

Ce gouvernement direct pur doit-il donc nous échapper irrémédiablement? Ce que l'antiquité et le moyen âge n'ont fait qu'entrevoir, ne pourrions-nous pas le découvrir dans le monde moderne, dans cette Confédération suisse, la terre classique de la liberté?

Les Landsgemeinde ont un passé des plus glorieux; aussi anciennes que notre race elles sont tout à la fois un objet d'admiration et de curiosité.

Le peuple exerce directement la souveraineté quand il se trouve réuni dans les Landsgemeinde, mais il ne l'exerce pas d'une manière absolue et continue. Je m'explique : à côté de l'assemblée populaire, il y a toujours un Conseil qui s'occupe de certaines affaires, en général, des moins importantes. L'existence de ce Conseil, que nous avons trouvé chez les Germains, est des plus significatives : cet élément, en quelque sorte aristocratique puisqu'il suppose un choix de certains citoyens, prouve que le gouvernement direct pur, dans le sens absolu du mot, n'est pas pratiqué, que le peuple lui-même n'est pas réuni aussi souvent que de besoin, pour s'occuper de *toutes* les affaires sans exception, qu'il est obligé de considérer comme accomplis par lui des actes qui émanent de quelques-uns seulement.

Les démocraties suisses, soit six Républiques minuscules qui ont à peine quelques lieues carrées et quelques milliers d'habitants, à un autre point de vue, sont-elles réellement des démocraties? Ne tendent-elles pas quelquefois à devenir des aristocraties déguisées? Plusieurs hommes politiques suisses ont soutenu ce second point de vue et je partage leur opinion. E. Rambert, un admirateur passionné des Landsgemeinde, dont les assertions ne sauraient être suspectées, a écrit ces lignes que je considère comme l'expression de la vérité : « Quiconque a vu fonctionner les Landsgemeinde d'Uri ou de Stanz a été frappé du rôle qu'y jouent certains hommes et certaines

familles. On pourrait croire parfois que le peuple fait galerie et qu'il n'y a en scène qu'une demi-douzaine d'acteurs. Comment en serait-il autrement? Ce n'est pas l'institution qu'il faut accuser, c'est la nature des choses. Nous l'avons dit à propos de la Landsgemeinde de Stanz : les hommes assez indépendants par leur position, assez cultivés pour remplir les hautes charges publiques, toutes gratuites, ou à peu près, ne sont pas nombreux. Il est donc naturel que la direction des affaires se concentre dans quelques mains[1] ». Et comment mettre en doute l'exactitude de ce point de vue alors que les choses se passent ainsi dans nos Parlements où quelques membres, des chefs de parti, quatre ou cinq le plus souvent, font voter les majorités au gré de leurs désirs, et, en réalité, sont presque les seuls maîtres du pays?

Le peuple des Landsgemeinde n'est pas toujours le plus avancé, le plus favorable aux idées libérales qui, d'ordinaire, se retrouvent dans les démocraties véritablement dignes de ce nom. « Chacun sait qu'elles [Les Landsgemeinde] tolèrent des intolérances inavouables en plein XIXe siècle. Le code pénal est sévère à l'excès. Les peines qu'il édicte sont parfois d'une brutalité primitive. Dans le bourg d'Appenzell, on voit, à côté de la porte de l'Hôtel-de-Ville, la sellette sur laquelle on expose les malfaiteurs. La chaîne du carcan y est toujours rivée au mur. Quiconque ne croit pas que Jésus-Christ soit Dieu fera bien de ne pas le crier sur les toits à Altorf, dans le canton d'Uri. Il pourrait aussi être dangereux d'y révoquer en doute l'existence de Guillaume Tell. Les exploits de la critique moderne y paraissent fort impertinents. La science y a beaucoup à faire pour triompher des préjugés et du charlatanisme qui les exploite. Peu s'en est fallu que la Landsgemeinde d'Uri ne proclamât, il y a deux ou trois ans, la liberté de l'exercice

1. *Loc. cit.*, p. 565.

de la médecine, non point pour rendre hommage à un principe qu'on dit libéral, mais pour dégager de toute entrave la médecine interlope des meiges et des charlatans. Un orateur très applaudi avait commencé son discours par ces mots : « Chers « et fidèles concitoyens, les hommes vivaient autrefois jus« qu'à huit et neuf cents ans ; dans ce temps-là, il n'y avait « pas de médecins[1] ». Cela n'est point étonnant car la Suisse obéit toujours à la même pensée : conserver, maintenir l'idée antique de l'Etat avec toutes les traditions qui s'y rattachent.

Quoi qu'il en soit, les Cantons à Landsgemeinde réunissent toutes les conditions essentielles pour le fonctionnement de la législation directe : territoire très peu vaste, nombre restreint d'habitants, simplicité de mœurs et de rapports sociaux qui ne se rencontre en aucun autre pays. Agriculteurs ou pasteurs[2], les hommes vivent retirés ; la coutume occupe une large place dans leurs relations et le besoin de lois nouvelles ne se fait presque jamais sentir. Les deux sources de dissension qui touchent aux bases mêmes de l'ordre social et qui troublent si profondément la fin de notre siècle : la question sociale et la question religieuse, sont inconnues dans ces heureuses petites Républiques. Les ouvriers ne sont pas mécontents de leur sort et c'est en vain qu'on chercherait à tirer parti de certaines revendications auxquelles ils n'ont jamais songé parce que, aussi éloignés d'une extrême opulence que d'une extrême misère, ils vivent presque tous dans une modeste aisance.

C'est grâce à ces diverses causes que nous trouvons, de nos

1. E. Rambert, *loc. cit.*, pp. 566-567.

2. Aristote prétendait que « la classe la plus propre à la démocratie est celle des laboureurs ; aussi la démocratie s'établit sans peine partout où la majorité vit de l'agriculture ». Barthélemy Saint-Hilaire, *De la vraie démocratie*, p. 91 ; Bluntschli, *Geschichte des allgemeinen Staats-Rechts,* p. 41, cit. par de Parieu, *op. cit.*, p. 14. Cette assertion est vraie dans une certaine mesure : les Basques dont les *fueros* sont justement célèbres, les Circassiens, les Slaves et les Kabyles n'habitent-ils pas des régions montagneuses ? Cf. de Laveleye, *op. cit.*, I, p. 165.

jours, à quelques pas de la frontière, des populations qui peuvent presque dire, avec une légitime fierté, qu'elles n'obéissent qu'aux lois qu'elles ont votées.

Le gouvernement direct pur tel qu'il fonctionne dans les deux Appenzell, à Glaris, dans les deux Unterwald et à Uri, malgré les quelques critiques qui lui ont été adressées il y a un instant et certaines ressemblances avec celui des communautés d'habitants qui ont été en vigueur du XIIIe siècle à la Révolution[1], reste, à notre avis, le type du selfgovernment. La démocratie des Cantons à Landsgemeinde est incontestablement plus parfaite que celle des peuples de l'antiquité et du moyen âge et les défauts qui la déparent quelque peu sont tellement inhérents à la nature même des choses que si jamais, ce qui est peu probable, des populations venaient à la consacrer il faudrait de nouveau constater ces imperfections.

Les peuples qui veulent se donner une Constitution sont obligés de s'arrêter à l'une de ces deux formes de gouvernement : la démocratie pure ou le système de la représentation. Leur choix ne dépend pas du hasard car, avant de se prononcer, sous peine de voir l'édifice s'écrouler aussitôt, ils sont obligés de tenir compte de certaines considérations qui ont une importance telle qu'elles leur imposent tel ou tel gouvernement.

Pour qu'une nation se réserve le pouvoir de proposer des lois, de les discuter et de les voter elle-même, il faut que sa population soit peu considérable, de telle sorte qu'elle puisse être facilement assemblée en un même lieu, ce qui suppose qu'elle est cantonnée dans une seule ville ou dans un territoire très restreint[2]. En outre, il est nécessaire que les lois à faire,

1. V. Restif de la Bretonne, *La vie de mon père*, 1779, t. II, p. 53 ; Ch. de Ribbe, *Les familles et la société en France*, p. 71 ; Babeau, *op. cit.*, p. 3, nº 1. On trouvera dans l'ouvrage de M. Babeau les détails les plus complets et les plus précis sur ces assemblées.

2. Cf. Ferguson, *Principle of moral and political science*. 1792. I, ch.

les questions à examiner soient d'une extrême simplicité et peu nombreuses pour être comprises par tous les citoyens et leur laisser quelques loisirs. Lorsque cette double condition est remplie, il devient inutile de commettre l'injustice qui a déshonoré le monde antique, de priver la classe la plus nombreuse des droits politiques et de confier à des légions d'esclaves les travaux autres que ceux relatifs à l'administration de l'État. Les peuples qui satisfont à ces exigences peuvent pratiquer la démocratie pure, en retirer même certains avantages. Elle initie les citoyens à la vie publique et permet à tous les talents de se manifester, à toutes les bonnes volontés de se montrer. Le vote est toujours précédé d'une discussion et ceux qui se prononcent le font en toute connaissance de cause. En familiarisant les hommes avec la pratique et le maniement des affaires, elle leur donne un calme et une dignité qui les honorent. La loi élaborée par tous les citoyens réunis en une même assemblée acquiert une force telle que la minorité n'a jamais l'idée de s'insurger contre elle ; enfin, elle donne au peuple une haute idée de lui-même et l'autorise à dire qu'il n'obéit, comme Dieu, qu'aux lois qu'il a votées lui-même. Mais cette nation qui ne doit comprendre guère plus de deux ou trois mille hommes instruits, de condition égale, est exposée à de nombreux dangers : lorsque la population augmente les assemblées deviennent trop nombreuses, les discussions difficiles ; les sources de division et de haine ne tardent pas à se manifester. Si la complication des affaires vient augmenter les difficultés, le peuple ne tarde pas à se lasser et le gouvernement d'un seul succède bientôt à celui de tous ; l'exemple de l'antiquité est là pour le témoigner.

III, sect. X ; ch. VI, sect. X ; Romagnosi, *La scienza delle Constitutioni...*, p. 190 ; de Parieu, *op. cit.*, p. 10. — En parlant des assemblées nationales des Germains, Tacite écrit : « Illud ex libertate vitium, quod non simul, nec ut jussi, conveniunt, sed et alter et tertius dies cunctatione coeuntium absumitur ».

Lorsqu'on se trouve en présence d'un grand pays comme la France, l'Angleterre, où il est impossible aux citoyens de se se réunir en corps pour faire les lois, il faut, de toute nécessité, qu'ils délèguent le pouvoir souverain. Cette délégation n'est pas une aliénation ; ils conservent le droit de reprendre à ceux qui ont perdu leur confiance la souveraineté dont ils se sont dessaisi, pour la confier à d'autres.

Il est évident qu'un peuple composé de quarante millions d'habitants est dans l'impossibilité d'exercer par lui-même les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, de s'occuper des travaux nécessaires à la production et de veiller à la défense du territoire. Bien que ce soit là l'idéal, le but vers lequel tendent toutes les démocraties, il importe de reconnaître, en toute sincérité que c'est une utopie et qu'un tel peuple, sous peine de cesser d'être, doit avoir des représentants.

Ces graves considérations n'ont pas empêché un publiciste célèbre, Rittinghausen, de demander, il y a quelques années, la consécration du système du gouvernement direct pur.

Rittinghausen se rendit à Paris, en 1848, pour essayer de propager une idée qu'il avait émise dans son journal la *Westdeutsche Zeitung* et au Vorparlement de Francfort. Afin de remédier aux abus et aux misères des sociétés modernes, il reprit les théories de Weitling, le disciple de Fourier et de Cabet, et proposa de substituer au régime représentatif la « législation directe par le peuple » que Rousseau, dans son *Contrat social*, avait déclarée impossible et que la Constitution du 24 juin 1793 avait essayé d'organiser[1].

Le régime représentatif, écrit Rittinghausen, est un reste de

1. Les principaux ouvrages de Rittinghausen sont les suivants : *La législation directe par le peuple ou la véritable démocratie*, Paris, 1850 ; *La législation directe et ses adversaires*, Bruxelles, 1852 ; *De l'organisation de la législation directe*, Cologne, 1870 ; *Réfutation des arguments produits contre la législation directe*, Cologne, 1872 ; *Die direcke Gesetzgebung durch das Volk*.-Zurich, Schweiz-Grütliverein, 1893, in-8, XX, 246.

l'ancienne féodalité ; il n'a sa raison d'être que dans un Etat composé d'un certain nombre de fédérations, de corporations qui donnent à leurs députés un mandat impératif. La représentation nationale est une fiction ; pour que la volonté de la majorité ne soit pas confisquée, il importe de consacrer le principe de la représentation proportionnelle.

Dans les élections, il arrive parfois qu'un homme très distingué se voit préférer un ignorant et cela parce que la grande majorité des électeurs vote sans avoir la possibilité d'apprécier les mérites du candidat. L'exactitude de cette considération est établie par ce fait que, dans les Parlements, les cinq sixièmes des députés sont des hommes médiocres.

Les grandes assemblées présentent un danger qui est de tous les temps et de tous les pays : l'abandon des convictions politiques suscité par l'ambition, le désir des richesses et peut-être aussi par celui de tyranniser ses semblables, sans encourir la moindre responsabilité.

En outre « les assemblées législatives sont l'incarnation de l'incapacité ainsi que de la mauvaise volonté. En législation, elles commettent continuellement des attentats contre les libertés du peuple ou elles livrent les deniers du pauvre aux spéculateurs ; en politique, c'est pis encore. On attaque le droit des nations en se vendant au despotisme.

S'il est vrai que le système représentatif porte en lui le germe de la mort, s'il est vrai qu'il s'est suicidé lui-même en France, par quelle autre forme de gouvernement doit-on le remplacer ? ... La démocratie restant fidèle à ses principes, ira en avant et le premier pas en avant et en dehors du système représentatif, c'est la législation directe par tout le peuple, le seul gouvernement digne d'une nation éclairée, le seul par lequel le dogme de la souveraineté du peuple devient une vérité.

.....Comment la législation directe peut-elle fonctionner ?

On divise le peuple en sections de mille citoyens chacune... Chaque section s'assemble dans un local propre à cet usage, école, Hôtel de ville ou salle publique. Elle nomme son président. Chaque citoyen peut prendre la parole, par conséquent toutes les intelligences sont au service de la patrie. La discussion close, chacune émet son vote. Après le dépouillement du scrutin, le président de la section fait transmettre au maire de la commune le chiffre des votes pour et contre. Le maire fait le relevé des votes de toutes les sections de la commune et en communique le résultat à l'administration supérieure qui, opérant de la même manière pour son district, fait parvenir le chiffre des votes pour et contre au préposé du département. Ce dernier transmet le résultat du dépouillement au ministère qui fait l'addition pour le pays entier.

Il ne sera pas fait de projet de loi. La seule initiative du gouvernement consiste à décider que tel jour, toutes les sections délibèreront sur tel objet. Dès qu'un certain nombre de citoyens demandent une nouvelle loi sur une matière quelconque ou la réforme d'une loi ancienne, le ministère est obligé d'inviter le peuple, dans un délai déterminé, à faire acte de souveraineté et de législation. Ce n'est qu'en matière de politique extérieure que le ministère aura la faculté de soumettre au peuple des propositions émanant de sa propre initiative.

La loi sortira d'une manière organique des discussions mêmes. Le président ouvrira d'abord le débat sur le *principe*. Il descendra ensuite aux questions subordonnées.....

Après l'arrivée de toutes les données au ministère, une commission de rédaction composera un texte de loi clair et simple qui aura l'avantage de ne pas admettre plusieurs interprétations. »

Prévoyant l'objection qu'on n'a pas manqué de lui adresser, Rittinghausen expose que le peuple est plus compétent que les Chambres pour voter de bonnes lois. Dans les assemblées

législatives, le talent s'efface devant l'immense majorité des médiocrités ; dans les grandes réunions populaires, toutes les capacités se manifesteront en toute liberté et les plus grandes lumières jailliront de ces discussions d'où aucune intelligence ne sera exclue.

Ce serait une erreur de croire que les Présidents de Section ne sauront pas toujours bien poser les questions. Ils seront puissamment aidés dans cette délicate besogne par la presse « et, comme les choses bonnes en elles-mêmes se soutiennent et se fortifient, elle éclairera bien souvent le peuple législateur et la législation directe relèvera, moralisera la presse dont les colonnes ne seront plus souillées par les efforts industriels des partis parlementaires cherchant à s'arracher mutuellement la direction des affaires ».

La discussion dans les sections ne dégénérera jamais en tumulte ou en désordre ; quand le peuple délibère il est plus tranquille et plus digne que les grandes assemblées législatives.

« Les masses écoutent généralement tous les avis, et j'ai toujours remarqué qu'elles n'hésitaient pas à sacrifier même l'orateur favori au premier venu qui savait donner de meilleures raisons. D'ailleurs, la législation directe c'est la mort de la personnification des principes législatifs et administratifs dans les hommes ; l'animosité personnelle devra, par conséquent, faire place à l'enthousiasme pour les principes et les choses mêmes et cet enthousiasme-là a fait naître de tout temps de véritables merveilles ».

Certains objectent que le peuple n'a pas le temps de faire lui-même la loi. Nouvelle erreur, poursuit Rittinghausen.

« La législation a sciemment fait fausse route. Réduite par l'infiltration successive des principes de liberté et de fraternité, les matières de législation ne seront guère nombreuses. Autrefois l'État se mêlait, par exemple, de toutes les questions religieuses. Aujourd'hui la confession, l'inquisition ne sont plus

de son ressort. Au bout de trois ans, en délibérant deux fois par semaine dans les sections, le peuple aurait à peine de quoi légiférer ».

Enfin voici la conclusion :

« On dira que la législation directe n'est pas l'idéal de la démocratie. En effet, quelque minime que soit la minorité, elle devra obéir à des lois qu'elle aura désapprouvées. Aussi nous sommes-nous bornés à présenter la législation directe comme le pas décisif à faire vers le brillant avenir que l'humanité voit devant elle[1] ».

Tel est le système proposé par Rittinghausen, système qui a certains points de ressemblance avec l'ancien referendum du canton des Grisons[2]. Fourier l'avait réclamé avant lui : « Si vous voulez soustraire le grand nombre à l'oppression du petit nombre, cherchez l'art de *corporer* le grand nombre et de lui donner une *puissance active* qui ne soit jamais *déléguée* ». D'après l'école phalanstérienne, le principe de la législation directe doit avoir son fondement dans la commune.

« Franchement, c'est à n'y pas croire », dit Louis Blanc.

« Mais M. Rittinghausen ignore donc que huit termes, rien que huit termes, combinés de toutes les manières possibles, deux à deux, trois à trois, quatre à quatre, etc..., peuvent fournir jusqu'à plus de 40.000 combinaisons ? Une loi comportant huit dispositions principales pourrait, conséquemment, donner pour 10.000 assemblées, 10.000 projets de loi ! Où saisir parmi ces 10.000 volontés diverses, la volonté du peuple se gouvernant directement lui-même ? Et que voudrait-on que le ministère additionnât ?...

« Après l'arrivée de toutes les données au ministère, » dit M. Rittinghausen, « une commission de rédaction rédigera un texte de lois clair et simple ».

1. *La législation directe par le peuple et ses adversaires.* Bruxelles, 1852.
2. V. *infrà.*

Comment ? de 5.000, 6.000, 10.000 projets de loi, votre commission composera, de manière à exprimer la volonté directe et *unitaire* des 5.000, 6.000, 10.000 sections qui auront voté *différemment* un *texte de loi clair et simple* ! Parbleu ! je l'en défie.

Et le moyen, je vous prie, que ce *texte de loi clair et simple* fut considéré par les sections dont il ne reproduirait pas exactement le travail, comme l'œuvre de leur volonté, comme le résultat du *gouvernement direct du peuple par lui-même* ! Le moyen que cette commission pût composer de tant de *données* diverses un *texte de loi clair et précis*, sans exercer un pouvoir cent fois plus provoquant que celui d'une assemblée législative issue du suffrage universel ? Car il pourrait arriver, il arriverait presque toujours à cause de la diversité et de la multiplicité des *données*, que ce texte de loi clair et précis ne cadrerait exactement avec aucun des projets de loi sortis de la majorité des sections, qui diraient alors aux commissaires-rédacteurs : « non seulement vous *faites* la loi autrement que nous ne la voulons, mais vous la *faites* en dehors de notre volonté formellement exprimée, bien connue. Vous êtes des usurpateurs et des insolents [1] ! »

Rittinghausen comprit le bien fondé de cette objection et il supprima un des rouages essentiels de son mécanisme : la commission de rédaction. « *A quoi bon*, à la rigueur, *formuler un texte de loi*, puisque les questions et les votes centralisés rendront parfaitement bien le même service ?... Pourvu que le dépouillement central des votes se fasse avec fidélité, le le peuple peut, si cela lui convient, signifier son congé à la commission de rédaction ».

Proudhon joignit ses critiques à celles de Louis Blanc. Rittinghausen, dit-il en substance, se propose de saisir, autant

1. Louis Blanc, *Plus de Girondins*, cité par Rittinghausen, *op. cit.*, pp. 140-142 ; Deploige, *op. cit.*, p. 23.

que possible la raison générale, persuadé qu'elle se manifeste surtout dans l'opinion du plus grand nombre ; si le peuple vote lui-même la loi, sa volonté sera établie avec plus de certitude que par le vote d'une majorité de représentants. « Comment avez-vous pu croire qu'une pensée à la fois particulière et générale, collective et individuelle, en un mot synthétique, pouvait s'obtenir par la voie d'un scrutin, c'est-à-dire précisément par la formule officielle de la diversité ? Cent mille voix chantant à l'unisson vous donneraient à peine le sentiment de l'être populaire. Mais cent mille voix individuellement consultées et répondant chacune d'après l'opinion qui lui est particulière ; cent mille voix qui chantent à part, sur des tons différents, ne peuvent vous faire entendre qu'un épouvantable charivari ; et, plus, dans ces conditions, vous multiplierez les voix, plus la confusion augmentera ». Et Proudhon poursuivait en montrant que, pour approcher de la raison collective, il faut recueillir l'opinion motivée de chaque citoyen. C'est une entreprise gigantesque qui suppose l'examen attentif de tous les votes et de leurs motifs et enfin l'établissement d'une pensée générale supérieure devant être considérée comme celle du pays. Ce problème est « inextricable et insoluble[1] ».

Ce système émanait d'un esprit encore plus chimérique que celui de J.-J. Rousseau et c'est avec juste raison que le journal socialiste *Le Prolétaire*, publié à Bruxelles, reproduisait, le 4 mai 1856, une lettre écrite par un démocrate qui se terminait ainsi : « Croyez-moi, citoyen rédacteur, n'ouvrez pas vos colonnes à de pareilles plaisanteries, car un journal comme le vôtre ne doit s'occuper que de choses sérieuses ».

Les hommes les plus distingués de tous les partis, même du parti républicain, considèrent Rittinghausen comme un uto-

1. *Idée générale de la Révolution au XIXe siècle*, t. X, des *Œuvres complètes* de Proudhon, éd. Marpon, pp. 150-158. Cf. Sumner Maine, *op. cit.*, pp. 130-131.

piste et un rêveur. La *Gazette générale d'Augsbourg* (17 novembre 1852) ne cacha pas sa défaite : « Mais cette insigne folie de la législation directe était même trop extravagante pour les autres chefs de la démocratie et, à la seule exception de Victor Considérant, ils se déclarèrent tous ses adversaires ».

Avec J.-B. Millière, le chef des Fouriéristes, Considérant adopta complètement les idées de Rittinghausen et les soutint dans la *Démocratie pacifique*[1]. Comme lui, il prêcha la destruction du système de la représentation pour confier la fonction législative au peuple lui-même[2]. Ledru Rollin se montra plus circonspect. Dans la *Voix du proscrit* du 16 février 1851, il se prononça pour le système de la législation directe par le peuple avec cette précision que le referendum devrait être mis tout d'abord en pratique, à titre d'essai.

Les socialistes actuels préconisent le système de la confection des lois par les citoyens eux-mêmes.

La *Petite République francaise* du 2 février 1895, par l'organe de M. Ed. Vaillant, est revenue au programme primitif du parti socialiste, à la législation directe : « Nous voulons arriver à la révision par le peuple, par le peuple organisé politiquement, discutant et décidant dans ses sections la révision de la Constitution et faisant, non plus par délégation, des lois qui l'asservissent, mais directement des lois qui répondent à ses intérêts et le délivrent et arrivent ainsi à la législation directe et au gouvernement direct du peuple par le peuple ».

Dans un Congrès tenu à Paris, le 1er mai de la même année, les socialistes ont fondé une *Ligue socialiste révolutionnaire pour la révision républicaine socialiste et directe par le peuple*, administrée, aux termes de l'article 4 de ses statuts, par une commission, dite commission administrative, composée de délégués élus par le Congrès et des députés et conseillers gé-

1. Cf. *La solution ou le gouvernement direct du peuple.*
2. V. *Revue socialiste*, année 1894, t. XIX, pp. 73 sq.

néraux de la Seine, conseillers municipaux de Paris, maires des communes de la banlieue de Paris, adhérents à la Ligue.

Cette ligue, une de ces innombrables manifestations qui, sous prétexte de régénérer les sociétés, ne servent qu'à hâter l'approche du jour où se réalisera la prédiction de Victor Hugo, ce voyant magnifique : « ce siècle ne finira pas sans une grande révolution », cette ligue, dis-je, veut assurer l'émancipation des travailleurs des deux sexes, le droit au bien-être et à la solidarité, les élections à toutes les fonctions, la nationalisation des services publics, de transport, de crédit, d'échange, d'approvisionnement et de consommation, de la propriété de la matière et des instruments de production, la suppression de l'armée permanente et enfin « garantie suprême des libertés conquises et moyen certain de rapide et pacifique évolution : le gouvernement direct, la législation directe du peuple par le peuple » — tout cela au moyen d'une « révision républicaine et socialiste, non par une assemblée de représentants, mais directement par le peuple délibérant et votant dans ses sections ».

Mais comment sera réalisée en pratique cette révision ? C'est un détail insignifiant que les rédacteurs des *déclarations* de cette Ligue ont oublié ou mieux qu'ils n'ont pas voulu se donner la peine de prévoir, connaissant mieux que personne l'inanité de leurs pompeuses résolutions.

M. Ed. Vaillant, député de la Seine, qui s'intéresse vivement à cette Ligue, a publié dans l'*Almanach de la question sociale* pour 1895, un article intitulé : *Révision par le peuple*. Cet article a été tiré en brochure de propagande.

Après une longue dissertation sur les bienfaits du socialisme, les imperfections de l'état social actuel, les « méfaits opportunistes et capitalistes », M. Vaillant oppose à la révision par le Congrès des deux Chambres et à toutes les autres « formes réactionnaires et bourgeoises de révision », la révision

directe par le peuple ; « par là commencerait l'organisation de la législation directe et du gouvernement direct du peuple, éliminant les éléments réactionnaires et capitalistes de ses lois et institutions ». Très prolixe pour attaquer la société actuelle, il est d'une concision surprenante pour le fonctionnement de son nouveau mode d'exercice de la fonction législative. Le peuple organisé en sections se réunira périodiquement et éclairé par la presse, les réunions publiques des sections, votera la loi. Et c'est tout. Ah ! il est facile de parler de « l'émancipation du prolétariat et des conquêtes socialistes de la nation », de profiter de l'ignorance et de la naïve crédulité de ses adeptes incapables de poser une objection sérieuse, pour faire miroiter à leurs yeux une vaine chimère et en attendant se servir d'eux pour arriver au pouvoir ; mais quand il faut aborder la discussion, en venir à la réalisation pratique de ces élucubrations, c'est le silence et un silence qui est un aveu d'impuissance. M. Vaillant sait très bien que la Constitution du 24 juin 1793 était impraticable, de même que le système de Rittinghausen et de Victor Considérant; au lieu de proposer une nouvelle organisation de la législation directe, de faire preuve d'originalité et de sens pratique, il se montre inférieur à ses devanciers en n'essayant même pas, comme Rittinghausen, de présenter un projet ayant quelque consistance.

Le Congrès allemaniste qui s'est réuni,au mois de juin 1895, a voté d'acclamation le principe de la *législation directe par le peuple*. La discussion a été longue et confuse. Certains socialistes ont soutenu que la législation directe serait un acheminement vers la société communiste, d'autres l'ont combattue prétendant que, dans une société « communiste libertaire », il ne faut point de législation et que « le peuple ignorant neuf fois sur dix les lois dont on lui parle, la législation directe serait la tyrannie de la majorité, plus terrible que celle des rois ». Un délégué un peu indiscret demanda comment serait organi-

sée la nouvelle société née de la révolution. Personne ne put lui répondre et cette question, avec celle de l'organisation de la législation directe, fut *renvoyée à un prochain Congrès*[1].

Le 29 juin 1895, M. Jaurès, le grand leader du parti socialiste, disait à la Chambre des députés : « Il ne faut pas que nous abritions notre responsabilité derrière les responsabilités sénatoriales. Quand le peuple aura envoyé des hommes le voulant bien, ils auront facilement raison des résistances sénatoriales. Et à mesure que disparaîtra en fait cette résistance du Sénat, nous demanderons, et c'est là l'esprit des propositions déposées par notre ami Vaillant[2], qu'on transporte au pays lui-même, à la démocratie elle-même directement consultée, cette puissance de contrôle et d'initiative ; nous demanderons qu'on organise enfin au profit de la démocratie et de la nation et le droit de veto et le droit d'initiative populaire pour habituer de plus en plus le peuple au gouvernement direct[3] ».

Le 11 novembre 1895, à la Chambre des députés, un *projet de résolution*[4] tendant à déclarer qu'il y a lieu de reviser la Constitution, a été présenté par MM. Vaillant, Baudin, Chauvière, Walter, Bonard, Jaurès, Millerand, Gérault-Richard, Sembat, Rouanet, Coutant, Paschal Grousset, Clovis Hugues, Calvinhac, Groussier, Avez, Dejeante, Faberot, Toussaint, Prudent-Dervillers, Turigny, Couturier, Michelin, Paulin Méry, Goussot, Pierre Richard, Argelies. Les signataires de ce projet l'ont déposé dans la pensée de soumettre à l'Assemblée nationale les articles suivants :

1. Cf. le *Journal des Débats* et le *Temps* du 26 juin 1895.

2. Désireux de connaître ces propositions, l'auteur de cet ouvrage les a demandées directement à M. Vaillant qui lui a répondu, le 23 octobre 1895, qu'il ne les a jamais déposées.

3. *Journal officiel* du 30 juin 1895. *Chambre des députés, compte rendu*, p. 1906.

4. Chambre des députés, n° 1604. *Annexe au procès-verbal de la séance du* 11 *novembre* 1895.

Article 1er. — La révision de la Constitution ne peut être que républicaine. La République ne peut être mise en question. L'établissement d'un pouvoir personnel sous quelque forme que ce soit ne peut être proposé.

Art. 2. — La révision actuelle portera sur ces trois questions constitutionnelles :

Suppression de la présidence de la République.

Suppression du Sénat.

Droit de guerre et de paix restitué au peuple.

Art. 3. — Trois mois avant le vote de révision, le peuple sera convoqué dans ses sections, pour prendre connaissance du texte des propositions de révision et en délibérer sans retard.

Les sections, correspondantes aux sections électorales actuelles et politiquement organisées, seront, dans la commune, l'élément politique de l'organisation populaire. Des salles devront être construites ou mises à leur disposition pour leurs réunions et délibérations.

Art. 4. — Le vote de révision aura lieu le même jour dans toutes les sections, trois mois après la première convocation.

Art. 5. — Le Parlement est chargé de veiller au recensement du vote et à l'exécution de la décision populaire.

Art. 6. — Toute nouvelle révision de la Constitution aura lieu, dans les mêmes conditions, directement par le peuple, chaque fois qu'elle aura été déterminée et réclamée par une adresse au Parlement signée d'au moins 500.000 électeurs.

Dans l'étude de la critique du système de Rittinghausen, je crois avoir irréfutablement combattu la prétention de ceux qui, pour rendre possible la législation directe chez les peuples modernes, proposent de multiplier les assemblées et de centraliser ensuite tous les votes. Je ne saurais trop le répéter, ce serait une tentative chimérique, un fractionnement exagéré

de la nation, une source de complications inextricables. Et quels seraient les résultats obtenus par cet émiettement du pays ! Ou ces assemblées examineront les lois précédemment votées par les Chambres et, bien que jouissant du droit de discuter avant de voter, elles ne pourront répondre que par *oui* ou par *non* et alors ce sera un referendum — ou elles pourront prendre une décision quelconque, accepter, rejeter la proposition, l'amender, la modifier ; comment, dans ce cas, procèderont ceux qui centraliseront les résultats, comment feront-ils sortir un texte précis de l'infinie diversité de réponses qui leur sera soumise ? Et ensuite est-ce là un véritable gouvernement direct pur ? le droit d'initiative, comment sera-t-il exercé ?

Une objection est encore possible : le gouvernement direct pur est impraticable chez les grands peuples modernes si on persiste à dire que *tous* les citoyens doivent se réunir en un même lieu. Mais pourquoi ne pas diviser la nation en une multitude de petits États, à l'imitation des États-Unis et de la Confédération helvétique, qui se gouverneraient démocratiquement, dont les habitants, comme ceux d'Appenzell, de Glaris, d'Unterwald ou d'Uri, voteraient eux-mêmes les lois ?

Avec la combinaison proposée, dans l'intérieur du pays, il n'y aurait plus que des Etats régis par des Constitutions diverses, des lois souvent en contradiction ; ce serait la guerre, l'anarchie, un chaos inextricable, au lieu de la paix, de l'ordre et de la symétrie. Et cette organisation à laquelle nous sommes habitués, qui part du sommet de l'échelle pour s'étendre sur toutes les parties, même les plus reculées, afin de tout harmoniser, en vue d'un but commun et unique, serait remplacée par une marqueterie de commande, un casse-tête prétentieux comme un livre allemand. La France n'est pas et ne sera jamais un Etat fédéral.

Sans la moindre hésitation, j'écarte la législation directe,

non point pour des raisons théoriques, mais à cause des difficultés pratiques qu'elle soulève. Si tous les pouvoirs doivent émaner du peuple, il importe à sa félicité qu'il en délègue l'exercice à des représentants. Proudhon [1], dont les idées réformatrices et avancées ne sauraient être mises en doute, a toujours préconisé ce système : il faut que le peuple soit représenté, représenté pour la confection de la loi, représenté pour son exécution, représenté pour son interprétation, représenté pour son application, représenté pour sa révision, représenté dans le gouvernement, l'administration et le jugement, représenté dans la discussion des comptes, représenté pour réclamer la guerre, faire la paix, représenté pour conclure des traités de commerce et d'alliance.

Mounier, un membre du Comité de Constitution, dans ses *Considérations sur les gouvernements et principalement sur celui qui convient le mieux à la France*, considérations soumises à l'Assemblée nationale, disait avec une grande raison : « La représentation du peuple était inconnue aux anciens ; et quand on réfléchit à tous ses avantages, on est tenté de pardonner au gouvernement féodal dont elle tire son origine, tous les maux qu'il a faits à l'Europe. La représentation du peuple, malgré tous les sophismes des admirateurs outrés des Grecs et des Romains, est véritablement la plus belle, la plus heureuse de toutes les institutions politiques ».

1. *Théorie du mouvement constitutionnel au XIXe siècle.* Paris, 1870, pp. 195 sq.

LIVRE III

SYSTÈME DU REFERENDUM.

De tous les modes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif, celui qui comporte l'étude la plus longue et la plus compliquée est assurément le referendum.

Préconisé, au XVIII[e] siècle, par Jean-Jacques Rousseau, et, de nos jours, par quelques publicistes et par le parti socialiste, organisé, mais en vain, par la Constitution mort-née du 24 juin 1793, le referendum qui, tout récemment, a fait l'objet, en Belgique, de si intéressantes discussions, ne fonctionne que dans la Suisse, où il est pratiqué depuis plusieurs siècles et dans certains Etats de l'Union américaine.

Afin de présenter un exposé complet de cette institution, en apparence démocratique mais qui, en réalité, n'est qu'une image méconnaissable du gouvernement direct pur, je crois qu'il sera utile d'examiner successivement :

1° Les opinions théoriques des publicistes et des hommes d'Etat ;

2° Les tentatives non réalisées d'organisation du referendum ;

3° La législation vivante, c'est-à-dire le referendum dans les Constitutions américaine et suisse.

PREMIÈRE PARTIE

OPINIONS THÉORIQUES DES PUBLICISTES ET DES HOMMES D'ÉTAT.

CHAPITRE PREMIER

THÉORIE DE JEAN-JACQUES ROUSSEAU.

Reprenant les idées qui avaient été émises par Hubert Languet [1], Jurieu [2], Hobbes [3] et Locke [4], J.-J. Rousseau, dans son *Contrat social* qui n'est que le développement du *Discours sur l'origine et le fondement de l'inégalité parmi les hommes*, part de l'état de nature [5], cet état primitif que le genre humain n'a pas pu conserver longtemps. Il a fallu bientôt « trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle, chacun s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu'auparavant » [6]. Il est

1. *Vindiciæ contra tyrannos*, 1579. Tr. fr. sous le titre de *De la puissance légitime du prince sur le peuple et du peuple sur le prince*. Genève, 1581. — Après l'exécution de Charles Ier, Milton formula très nettement l'idée du contrat social. *The tenure of Kings and magistrates*, février 1619.

2. Cité par Bossuet, Vᵒ *Avertissement aux protestants*, ch. LIX, p. 34.

3. Léviathan, *De la liberté*, ch. XII, XVII.

4. *Civil government*, ch. I, p. 3.

5. « Je n'ai jamais ouï parler de droit public, dit Montesquieu, qu'on n'ait commencé par rechercher soigneusement l'origine des sociétés ; ce qui me paraît ridicule... un fils est né auprès de son père et s'y tient. Voilà la société et la cause de la société ». *Lettres persanes*, XCIV.

6. *Le contrat social*, I, VI, dans le t. III des *Œuvres complètes* de J.-J. Rousseau. Paris, 1883.

intervenu entre les individus qui ont voulu former un Etat, un contrat dont les clauses se réduisent toutes à une seule, savoir « l'aliénation totale de chaque associé avec tous ses droits à toute la communauté »[1] « Voilà, s'écrie Proudhon justement indigné, voilà ce pacte de haine, monument d'incurable misanthropie ..., ce serment de guerre sociale que Rousseau, avec une outrecuidance que je qualifierais de scélérate si je croyais au génie de cet homme, appelle *Contrat social* ! »[2] Ce « pacte de haine » aboutit logiquement au despotisme et à la négation du droit individuel. Le citoyen s'efface tout à fait ; sa personne et ses biens deviennent la propriété absolue de l'association.

Dans le but de rassurer ceux que cet abandon serait de nature à effrayer, Rousseau poursuit : « chacun se donnant tout entier, la condition est égale pour tous ; et la condition étant égale pour tous, nul n'a intérêt de la rendre onéreuse aux autres... Chacun se donnant à tous ne se donne à personne ; et, comme il n'y a pas un associé sur lequel on n'acquière le même droit qu'on lui cède sur soi, on gagne l'équivalent de tout ce qu'on perd, et plus de force pour conserver ce qu'on a ».

J.-J. Rousseau a commis deux erreurs fondamentales :

1° Les contrats des individus créent le droit privé, jamais le droit public. Ce qui appartient à l'individu, c'est sa fortune, son patrimoine ; il a le droit d'en disposer, d'en faire l'objet de son contrat. Mais les contrats n'ont un objet politique que s'il existe une communauté supérieure à l'individu, car, cet objet politique n'est pas la propriété des citoyens, mais le bien public de la nation[4].

2° Il confond la liberté et le pouvoir. Dans sa doctrine que

1. *Ibid.*
2. *Op. cit.*, p. 121.
3. *Ibid.*
4. V. Bluntschli, *Théorie de l'Etat.* Tr. Riedmatten. Paris, 1881, p. 268.

devient la liberté, la faculté, suivant Montesquieu, de faire ce qu'on doit vouloir, ou d'user de son intelligence et de ses forces, selon sa conscience et ses besoins, en respectant les droits d'autrui et ceux de la société tout entière ? Rousseau a oublié qu'il est impossible au souverain d'exercer par lui-même l'autorité qui vient de lui être confiée et que, dès l'instant où il la délègue, tous ces attributs disparaissent. En se donnant à tous, ainsi que le fait remarquer Benjamin Constant, on se donne, non pas à personne, mais à ceux qui agissent au nom de tous. Les associés n'acquièrent pas ces mêmes droits qu'ils viennent de céder « et le résultat de ce qu'ils sacrifient, est, ou peut être l'établissement d'une force qui leur enlève ce qu'ils ont [1] ».

3° Ce contrat a-t-il jamais existé ? l'histoire en fait-elle mention. L'unanimité[2] requise pour sa perfection n'est-elle pas une condition impossible, chimérique ? Et quelles conséquences ! Sans contrat, pas d'Etat, pas de gouvernement, pas de magistrature, de police, d'armée, rien, rien que des individus qui ne relèvent que de leur caprice, de leur volonté, peuvent faire sur la terre ce que bon leur semble, ce qui favorise leurs intérêts et leurs passions. C'est la destruction de l'autorité, l'anarchie érigée en principe[3], l'incertitude des lois, des devoirs qu'elles imposent, des droits qu'elles reconnaissent. Mais pourquoi insister ? Ce système n'est-il pas établi sur une supposition, sur ces deux mots qui sont à la première ligne du chapitre du « pacte social » : *je suppose* ?

Quoi qu'il en soit, aux yeux de Rousseau, cette souveraineté qui a pris naissance dans le contrat social est infaillible et omnipotente. « ... Le souverain, par cela seul qu'il est, est tou-

1. *Cours de politique constitutionnelle*. Paris, 1872, I, pp. 10-11. *Adde*, J. Stuart Mill, *La Liberté*, Introd.
2. *Op. cit.*, IV, 2.
3. Cf. Taine, *L'Ancien régime*, III, ch. IV, sect. 3.

jours ce qu'il doit être .... ; quiconque refusera d'obéir à la volonté générale, y sera contraint par tout le corps[1]. »

Des idées de Rousseau sur les sociétés, des termes du contrat qui est leur base unique et nécessaire, ce contrat « l'acte par lequel un peuple est un peuple », il résulte avec évidence que la souveraineté appartient au peuple. Dire que la souveraineté est le fondement de l'ordre social, que l'individu n'est plus rien, revient à proclamer que la volonté générale est tout, la source de l'autorité et des lois. « Par conséquent, les majorités peuvent, à leur gré, refuser l'obéissance aux autorités, les déposer, changer la Constitution, elles ne font là qu'acte de souveraineté, et, devant leur volonté, l'autorité dérivée du corps des représentants disparaît elle-même.....; il ne peut y avoir nulle espèce de loi fondamentale pour le corps du peuple, pures manifestations de sa volonté elles tombent dès que sa volonté change[2]. » C'est le système fameux des empereurs de la

1. *Op. cit.*, I, VII. De plus, Rousseau, du reste comme tout siècle, a fait dériver le principe de la souveraineté populaire d'une notion fausse sur les droits de l'individu. Ces droits doivent avoir une origine et un but uniques : les besoins de l'homme ; conséquence : tout être a le droit de réclamer une part de souveraineté pour obtenir la satisfaction de ses besoins. (Cf. de Barante, *Etude politique*, I, p. 333). Diderot a été plus logique que Rousseau : « si même les animaux pouvaient communiquer avec nous et voter dans une assemblée générale il faudrait les y appeler et alors les questions de droit naturel ne se débattraient plus par devant l'humanité, mais par devant l'animalité. » *Encyclopédie*, v° *Droit naturel*.

2. Cf. Georges Buchanam, *De jure regni apud Scotos* (1580). — « Sans doute la nation française a prononcé hautement que la souveraineté n'appartient qu'au peuple qui, borné dans l'exercice de sa *volonté* suprême par les droits de la postérité, ne peut déléguer le pouvoir irrévocable ; sans doute, elle a hautement reconnu qu'aucun usage, aucune loi expresse, aucun consentement, aucune convention ne peut soumettre une société d'hommes à une autorité qu'ils n'auraient pas le droit de reprendre. Chaque nation a seule le pouvoir de se donner des lois et le droit inaliénable de les changer. Ce droit n'appartient à aucune ou leur appartient à toutes » (Paroles prononcées par Condorcet à l'Assemblée législative, le 20 avril 1792, dans la séance où la guerre fut déclarée au roi de Bohème et de Hongrie).

— En 1848, dans une proclamation, Lamartine disait : « Tout français qui a atteint l'âge d'homme est citoyen ; tout citoyen est électeur. *Tout électeur*

Rome antique : par l'*imperium* le peuple leur déléguait sa souveraineté et ils devenaient ainsi des maîtres absolus [1].

La réponse à ce raisonnement est qu'il contient une erreur. Dire avec Rousseau que la nation, et elle seule, est souveraine revient à exprimer implicitement que tout ce qu'elle veut est juste et à oublier que le *juste* seul doit être la base de la souveraineté. Il faut soigneusement distinguer deux choses : le *pouvoir* de décision et la *règle* de la décision, ou bien encore poser ces deux questions : à qui appartient la souveraineté ? Quelle doit être la règle de la souveraineté ? Le pouvoir de décision appartient au peuple, voilà la réponse à la première question ; l'idée du juste doit être la règle de ce pouvoir, voilà la réponse à la seconde. Rousseau n'a pas fait cette distinction, et, comme le dit Bluntschli, fondant la souveraineté sur la volonté générale, il substitue la *suprema voluntas* à la *suprema potestas*[2]. C'est une conséquence de son système sur la souveraineté : n'admettant pas la transcendance du droit, il ne veut pas qu'elle soit limitée par lui.

Saint-Marc Girardin a jugé d'un mot cette théorie révolutionnaire : « Rousseau, a-t-il dit, a donné à la brutalité le sacrement du sophisme [3]». Cette théorie confère une omnipotence trop grande au peuple [4] ; elle cache une utopie qui crée des expectatives dangereuses, capables d'ouvrir la porte à ces prétendus sauveurs qui ont la prétention de faire rentrer dans le droit les nations qui s'y sont écartées. Le peuple donnera libre

est *souverain*. Le droit est égal pour tous et il est absolu... » (Lamartine, *Histoire de la Révolution en* 1848, II, p. 449).

1. Cf. *suprà*, p. 128-129.

2. *Op. cit.*, p. 422.

3. *Rousseau, sa vie et ses ouvrages*, ch. XV, t. II, p. 411.

4. Robespierre fut toujours partisan de ce système : « J'ai soutenu, dit-il, au milieu des persécutions et sans appui, que le peuple n'a jamais tort. J'ai osé proclamer cette vérité dans un temps où elle n'était pas encore connue ; le cours de la Révolution l'a développée ». *Discours aux Jacobins*, 25 février 1793.

cours à ses passions ; son pouvoir ne connaîtra plus de bornes ; « on ne voit pas clairement quels obstacles pourraient arrêter ce pouvoir ; ce n'est pas l'opinion puisqu'il la fait, ni la conscience puisqu'il peut toujours lui montrer à l'appui de ce qu'il fait, les formes et les apparences sacrées du juste, c'est-à-dire une loi [1] ». Maître des lois, le peuple ne résistera pas à cet enivrement qui donne le vertige à ceux qui détiennent le pouvoir et il en viendra à s'imaginer que tout ce qu'il fait est juste, lui qui est le plus fort, qui, comme nombre, porte un commencement de droit. Le nombre, le peuple, a cela de terrible qu'il se croit la justice même, qu'il s'imagine que la majorité a droit par cela seul qu'elle est majorité [2].

L'erreur de Rousseau est évidente : il a oublié que la souveraineté n'existe que d'une manière relative et limitée. Il n'y a qu'un seul pouvoir absolu dans le sens exact et précis du mot : celui de Dieu. Tous les autres sont et doivent être bornés, qu'il s'agisse de l'autorité d'un roi, d'un empereur, d'un peuple ou d'une assemblée représentative quelconque. Il est impossible de nier la transcendance du droit qui doit toujours limiter la souveraineté. Ce qui fait la loi, ce n'est pas la force, le nombre, l'autorité légitime *seule*; c'est cette autorité légitime s'exerçant au nom de l'universelle et éternelle justice. On ne saurait trop répéter avec Cicéron : une loi injuste n'est pas plus une loi qu'un complot de brigands n'est une loi [3].

1. Stuart Mill, *Considérations on representative government*. Tr. Dupont Withe. Paris, 1865, p. XLI.

2. Cf. Bluntschli, *op. cit.*, p. 422 ; cf. H. Beaudouin, *La vie et les œuvres de J.-J. Rousseau*. 2 vol., Paris, 1891, t. II, pp. 24-25.

3. Je dois reconnaître, en toute franchise, qu'il est impossible de concilier complètement ce principe avec celui de la souveraineté populaire. Cette souveraineté, une fois admise, doit être déclarée absolue et cependant le droit, les principes immuables du juste, ne peuvent pas être soumis aux caprices et aux fluctuations des foules. Pour être logique, il faut, ou condamner la souveraineté des majorités ou lui sacrifier le droit. Terrible dilemme en vérité et qui ne laisse pas de causer un certain découragement ! Comment

Frappé de crainte et d'épouvante à l'aspect du pouvoir social qu'il vient de fonder, Rousseau ne sait dans quelles mains le déposer, et, pour ne pas chercher plus longtemps ce qu'il n'aurait jamais trouvé, il imagine un expédient qui détruit ce pouvoir. Il déclare la souveraineté indivisible et inaliénable.

Les conséquences de ce double principe ont la plus grande importance.

De ce que la souveraineté est indivisible, il résulte qu'elle ne peut être exercée que par le peuple en corps. En confier l'exercice à plusieurs assemblées, ce serait « faire du souverain un être fantastique et formé de pièces rapportées ; c'est comme si les politiques composaient l'homme de plusieurs corps, dont l'un aurait les yeux, l'autre les bras, l'autre les pieds, et rien de plus...[1] »

En second lieu, la souveraineté est inaliénable, non susceptible de représentation. « Je dis donc que la souveraineté, n'étant que l'exercice de la volonté générale, ne peut jamais s'aliéner, et que le souverain qui n'est qu'un être collectif, ne peut être représenté que par lui-même : le pouvoir peut bien se transmettre, mais non pas la volonté... Le souverain peut bien dire : « Je veux actuellement ce que veut un tel homme, « ou du moins ce qu'il dit vouloir » ; mais il ne peut pas dire :

maintenir ces deux idées ? Admettons la souveraineté des majorités. Faut-il placer au-dessus ou au-dessous d'elles la transcendance du droit ? Je n'hésite pas à la placer au-dessus. Et alors où sera la conciliation ? qui assumera la lourde tâche de montrer aux gouvernements qu'ils ont méconnu les règles éternelles de la justice et de la liberté ? qui voudra se mettre à la tête d'une révolution ? Sera-ce la minorité ? Non, elle se bornera à une manifestation platonique, impuissante à faire prédominer son avis. Sera-ce la modération populaire ? Pas davantage ; les démagogues, dont il est malheureusement impossible d'arrêter les progrès envahissants, poussent le peuple à tous les excès. Le célèbre adage : *Vox populi, vox Dei*, est loin d'être l'expression de la vérité. Sera-ce l'opinion ? Pas davantage, car c'est le peuple lui-même qui la fait. De telle sorte que ce terme de conciliation, destiné à servir de limite à l'absolu, n'existe nulle part et que le problème est insoluble.

1. *Op. cit.*, II, 2.

« ce que cet homme voudra demain, je le voudrai encore », puisqu'il est absurde que la volonté se donne des chaînes pour l'avenir, et puisqu'il ne dépend d'aucune volonté de consentir à rien de contraire au bien de l'être qui veut. Si donc le peuple promet simplement d'obéir, il se dissout par cet acte, il perd sa qualité de peuple ; à l'instant qu'il y a un maître, il n'y a plus de souverain, et dès lors le corps politique est détruit [1] ».

« ...*La souveraineté ne peut être représentée*, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée ; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la *volonté ne se représente point* ; elle est la même, ou elle est autre, il n'y a point de milieu [2] ».

Je me pose cette question : un peuple peut-il se gouverner lui-même ? N'est-il pas obligé de déléguer l'exercice de sa souveraineté ? La souveraineté est-elle réellement inaliénable ? Ecoutons Montesquieu : « Comme dans un État libre tout homme qui est censé avoir une âme libre doit être gouverné par lui-même, il faudrait que le peuple en corps eût la puissance législative ; mais, comme cela est *impossible* dans les *grands États* et sujet à beaucoup d'inconvénients dans les petits, il faut que le peuple fasse par ses représentants ce qu'il ne peut pas faire lui-même[3] ».

Les intérêts d'une nation sont de deux sortes : 1° l'intérêt

1. *Op. cit.*, II, 1, *adde*, II, 7.

2. *Ibid.*, III, 15.— Dans le même sens : « Que devient la souveraineté du peuple quand on a déclaré la Constitution représentative ? Elle est radicalement détruite » (Clermont-Tonnerre, *Analyse de la Constitution de* 1791, p. 122).— « Par la nature insurmontable des choses les volontés ne se représentent pas. Leur souveraineté reste sur la place publique et c'est toujours là qu'il faut aller la chercher, car elle ne peut en sortir » (Royer Collard, *Discours sur l'hérédité de la pairie*, 1831, *Discours et écrits de Royer Collard* publiés par de Barante, II, p. 464, éd. 1831). — « La nation n'a qu'un seul organe : élire, sera sa seule expression... Le jour où le peuple élit, il abdique » (de Barante, *Question constitutionnelle*, p. 172).

3. *Esprit des Lois*, XI, 6.

permanent ; 2° l'intérêt progressif. Le premier, patrimoine commun de tous les peuples, suppose un état de choses qui ne varie jamais ; le second répond à ce besoin inné qui pousse les hommes à améliorer leur condition par de nouvelles lois toujours mieux adaptées à leur civilisation, leurs idées, les progrès de leur époque.

La théorie de Rousseau est insoutenable, parce que, dans certains cas, le peuple, un peuple de quelque importance, est obligé, sous peine de cesser d'être, de déléguer sa souveraineté. Peut-il se conduire à la guerre ? oui, si l'on veut revenir à ces tristes époques qui suivirent la chute de l'Empire romain, et où des bandes de barbares marchèrent vers l'Occident, sans chefs, ne laissant derrière eux que pillages, ruines et morts ; peut-il conclure des traités ? non : l'intervention directe des citoyens, la nécessité d'une ratification, même éventuelle, rendrait la diplomatie très difficile, entraverait les négociations ; peut-il veiller à l'exécution des lois, rendre la justice ? Pas davantage. Tous ces actes de souveraineté qui correspondent à ce que j'ai appelé l'intérêt permanent exigent, de la part de la nation, une représentation incessante, perpétuelle.

Il faut que, chaque année, les budgets soient votés, les dépenses et les recettes prévues et déterminées, que de nouvelles lois soient faites, etc... Ce sont les intérêts progressifs. Ils nécessitent une représentation élective temporaire, et cela pour être toujours conformes à la variabilité des intérêts du peuple. Cette représentation est aussi nécessaire que la première, étant donnée l'incompétence du peuple pour faire des lois.

La délégation s'impose donc et Rousseau a méconnu une des premières vérités de la science politique quand il a admis l'inaliénabilité de la souveraineté, car, et j'y reviens encore à dessein : *a*) il n'est pas vrai de dire que la volonté populaire est la *suprema potestas* ; « Dieu seul est souverain, dit Guizot, et personne ici-bas n'est Dieu, pas plus les peuples que

les rois »[1]; *b*) le gouvernement direct est presque une chimère : un grand peuple, pour l'exercice de certains droits, est obligé de déléguer sa souveraineté (intérêts permanents) ; pour les autres (intérêts progressifs), il est libre de la déléguer ou non, mais tout, l'histoire aussi bien que l'utilité pratique, prouve que la délégation correspond à une impérieuse nécessité. Rousseau lui-même l'a reconnu, vaincu par l'évidence : « Comment une *multitude aveugle*, qui souvent ne sait ce qu'elle veut, parce qu'elle sait rarement ce qui lui est bon, exécuterait-elle d'elle-même une entreprise aussi grande, aussi difficile qu'un système de législation ? De lui-même le peuple veut toujours le bien, mais de lui-même il ne le voit pas toujours. La volonté générale est toujours droite, mais le jugement qui la guide, n'est pas toujours éclairé »[2].

Rousseau condamne absolument le système représentatif. Pourquoi?

La lecture attentive du *Contrat social* révèle qu'il fut conduit à ce système par l'étude des anciennes démocraties tribales. Cependant, plus tard, il a avoué que la Constitution de Genève seule l'avait inspiré. «... Que pensiez-vous, Monsieur, en lisant cette analyse courte et fidèle de mon livre (*le Contrat social*) ? je le devine. Vous disiez en vous-même : « Voilà l'histoire du Gouvernement de Genève ». C'est ce qu'ont dit de la lecture du même ouvrage tous ceux qui connaissaient votre Constitution. Et, en effet, ce contrat primitif, cette essence de la souveraineté, cet empire des lois, cette institution du Gouvernement, cette manière de le resserrer à divers degrés pour compenser l'autorité par la force, cette tendance à l'usurpation, ces assemblées périodiques, cette adresse à les ôter, cette destruction prochaine, enfin, qui vous menace et que je voulais prévenir, n'est-ce pas trait pour trait l'image de votre Républi-

1. Cf. *Mém.*, II, 237.
2. *Op. cit.*, II, 6.

que, depuis sa naissance jusqu'à ce jour ? J'ai donc pris votre Constitution, que je trouvais belle, pour modèle des institutions politiques[1] ».

Cette assertion est très vraisemblable car, après les écrits de ses coréligionnaires protestants, l'exemple de la Suisse où le Gouvernement direct pur fonctionnait dans quelques Cantons, a dû avoir sur son esprit une influence certaine[2]. Depuis longtemps Genève avait reconnu et pratiqué le principe de la souveraineté populaire. L'Acte de médiation de 1738 donnait au Conseil général le pouvoir d'accepter ou de rejeter les lois.

Quelle est la conclusion qui se dégage du *Contrat social* ? Rousseau aurait-il voulu transformer en Etats démocratiques les grands Etats modernes ? Non, assurément. A première vue, la démocratie est un état de société admirable, un gouvernement idéal ; mais elle a un défaut : elle est *impossible* ; « à prendre le terme dans la rigueur de l'acception, *il n'a jamais existé de véritable démocratie et il n'en existera jamais.* Il est contre l'ordre naturel que le grand nombre gouverne et que le petit soit gouverné. On ne peut imaginer que le peuple reste incessamment assemblé pour vaquer aux affaires publiques, et l'on voit aisément qu'il ne saurait établir pour cela des commissions, sans que la forme de l'administration change ». — La conclusion dernière est cette maxime hautaine, mais décisive : «... s'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. *Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes*[3] ».

Le dernier mot du *Contrat social* est donc que le gouvernement rêvé est une utopie. Cet aveu vient confirmer l'idée émise par son auteur dans une de ses lettres de la *Nouvelle*

1. *Lettres écrites de la Montagne*, I, VI.
2. Cf. Vuy, *Origine des idées politiques de Rousseau* ; article de Dufresne, dans *le Correspondant* du 25 juillet 1878, pp. 359 sq.
3. *Op. cit.*, III, 4.

Héloïse : « Le pays des chimères est en ce monde le seul digne d'être habité ». Le *Contrat social* est une application de cette singulière pensée.

Rousseau considère comme indispensable de réunir le plus souvent possible tous les citoyens, mais il reconnaît bientôt que les peuples se développant sans cesse, un jour vient où ces réunions des citoyens en une assemblée unique sont impossibles. Dès ce moment, la souveraineté réelle du peuple disparaît. Les citoyens se réunissent alors en petits groupes et envoient quelques-uns d'entre eux porter, dans un lieu déterminé, l'expression de leur volonté. Ces délégués, il les considère comme de simples commissaires préparant les lois que les citoyens voteront ensuite. « Les députés du peuple ne sont donc ni peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires; ils ne peuvent rien conclure définitivement. *Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle;* ce n'est point une loi. Le peuple anglais pense être libre, il se trompe fort ; il ne l'est que durant l'élection des membres du parlement : sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien [1]. Dans les courts moments de sa liberté, l'usage qu'il en fait mérite bien qu'il la perde [2] ». — Mais puisque le peuple légifère lui-même, comme dans les sociétés antiques, l'esclavage devient une nécessité, et, oubliant les préceptes sublimes de la morale chrétienne qui a régénéré le monde, la liberté, les

1. «... Quand tous les pouvoirs auront été délégués, toutes les fonctions publiques distribuées ; quand le peuple sera représenté au sommet, au milieu, à la base ; quand les extrémités devront obéir au centre, le souverain sera zéro... Le peuple souverain, qui, par l'exercice périodique du suffrage universel renouvelle tous les trois ou cinq ans son abdication, semble encore, par la nullité de ses avantages, frappé d'exhérédation. C'est un roi sans domaines, un véritable Jean-Sans-Terre, un Gautier-Sans-Avoir, qui, de toutes les grandeurs et magnificences royales, ne conserve que le titre, la nue-souveraineté. Cela est absurde, injurieux, ridicule : mais cela est ». Proudhon, *Contradictions politiques, Théories du mouvement constitutionnel au XIXe siècle.* Paris, 1870, pp. 193 et 203.

2. *Op. cit.*, III, 15.

droits de l'humanité, la justice, la civilisation des peuples modernes, Rousseau s'écrie : « Quoi ! la liberté ne se maintient qu'à l'appui de la servitude ? *Peut-être.* Les deux excès se touchent. Tout ce qui n'est point dans la nature a ses inconvénients et la société civile plus que tout le reste. Il y a telles positions malheureuses où l'on ne peut conserver sa liberté qu'aux dépens de celle d'autrui et où le citoyen ne peut être parfaitement libre que l'esclave ne soit extrêmement esclave. Telle était la position de Sparte. Pour vous, peuples modernes, vous n'avez point d'esclaves mais vous l'êtes ; vous payez leur liberté de la vôtre. Vous avez beau vanter cette préférence, j'y trouve plus de lâcheté que d'humanité [1] ».

Le gouvernement direct pur étant impossible, il faut trouver « une intelligence supérieure qui voit toutes les passions des hommes et qui n'en éprouve aucune ; qui n'a aucun rapport avec notre nature, et qui la connaît à fond ». Cet homme de génie, ce Solon ou ce Minos, aura une grande mission ; il devra « changer pour ainsi dire la nature humaine, transformer chaque individu, qui par lui-même est un tout parfait et solitaire, en partie d'un plus grand tout dont cet individu reçoive en quelque sorte sa vie et son être ; altérer la constitution de l'homme pour la renforcer ; substituer une existence partielle et morale à l'existence physique et indépendante que nous avons reçue de la nature [2] ». Ce législateur idéal trouvé, toute difficulté disparaît : il préparera et proposera les lois, et le souverain, c'est-à-dire le peuple, les ratifiera *en personne*. Rousseau en arrive ainsi à admettre un système identique à celui du referendum, un système qui est pour lui l'unique moyen de se rapprocher de ce gouvernement démocratique qu'il a déclaré, plus haut, inaccessible aux hommes.

En décidant que le peuple *ratifiera* les lois, Rousseau

1. *Ibid.*
2. *Op. cit.*, II, 7.

oublie que, tout à l'heure, lorsqu'il s'est posé la question de savoir si un peuple peut être l'auteur des lois il a répondu négativement et a déclaré qu'une *multitude aveugle* est incapable de légiférer. Pourquoi cette même multitude est-elle maintenant capable de ratifier les lois ? — Qu'on n'objecte pas qu'il n'a reconnu l'incompétence des citoyens que pour « une entreprise aussi grande, aussi difficile qu'un système de législation [1] », car alors la difficulté au lieu d'être une se trouve divisée : une assemblée populaire inhabile à se prononcer en toute connaissance de cause sur un code sera-t-elle plus apte à saisir un tarif douanier ou une loi sur la transcription ?

Rousseau s'est-il fait une idée bien nette du referendum tel, par exemple, que l'a organisé la Convention ? J'en doute et ce doute est d'autant plus sérieux que ce n'est qu'avec une certaine difficulté qu'il est possible de dégager de ses écrits la notion de cette institution.

Il est curieux de constater que l'auteur du *Contrat social* a compris que l'application pratique de ses théories n'était possible que dans de petites communautés, non sans insinuer, en même temps, qu'elles sont susceptibles de s'adapter à des États possédant un large territoire, si le système fédératif est consacré. Avec S. Maine on peut soupçonner dans cette insinuation le germe d'une opinion qui est devenue un article de foi dans le *credo* moderne du radicalisme continental, savoir, que la liberté ne saurait être mieux sauvegardée qu'en fragmentant les grandes nations en petites communes autonomes.

Quoi qu'il en soit, ces théories du « sophiste sauvage [2] » ont exercé la plus grande influence sur les hommes de la Révolution. « Dans les classes moyennes et inférieures », écrivait en 1799 Mallet Dupan, « Rousseau a eu cent fois plus de lecteurs que Voltaire. C'est lui qui a inoculé chez les Fran-

1. *Op. cit.*, II, 6.
2. Byron, *Childe Harold*, III, 77.

çais la doctrine de la souveraineté du peuple et de ses conséquences les plus extrêmes. J'aurais peine à citer un seul révolutionnaire qui ne fut transporté de ces théories anarchiques... Le *Contrat social*, qui dissout les sociétés, fut le Coran des discoureurs apprétés de 1789, des Jacobins de 1790. J'ai entendu Marat, en 1788, lire et commenter le *Contrat social* dans les promenades publiques, aux applaudissements d'un auditoire enthousiaste... [1] »

Proudhon juge avec autant de sévérité les doctrines du « charlatan génevois » : « Toute aberration de la conscience publique porte avec soi sa peine. La vogue de Rousseau a coûté à la France plus d'or, plus de sang, plus de honte que le règne détesté des trois fameuses courtisanes, Cotillon Ier, Cotillon II, Cotillon III (la Chateauroux, la Pompadour et la Dubarry) ne lui en avaient fait répandre. Notre patrie qui ne souffrit jamais que de l'influence des étrangers, doit à Rousseau les luttes sanglantes et les déceptions de 93 [2] ».

Les doctrines de Rousseau sont d'autant plus dangereuses qu'elles sont variées. Comme le grand poète allemand, Goethe, il ne se contente pas d'une seule façon de penser : ses ouvrages sont une sorte d'arsenal où les hommes de tous les partis ont cherché et chercheront toujours les armes les plus diverses. C'est ainsi que nous avons pu extraire le referendum de cette collection de doctrines, de cette « philosophie revêche et superficielle [3] ».

Notre exposé manque peut-être de précision ; mais il est difficile de saisir parfaitement ce que l'auteur lui-même n'a pas compris. Rousseau n'a-t-il pas dit : « Ceux qui se vantent d'entendre le *Contrat social* tout entier, sont plus forts que moi » ?

1. *Mercure britannique*, II, 360.
2. *Idée générale de la Révolution au XIXe siècle*, p. 125.
3. Renan, *Philosophie de l'histoire contemporaine. La monarchie constitutionnelle en France. Revue des Deux-Mondes* du 1er novembre 1869, p. 79.

CHAPITRE II

DIVERSES PROPOSITIONS DE REFERENDUM PRÉSENTÉES A LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

I. — Lorsque la loi sur le rétablissement du scrutin de liste fut admise par la Chambre des députés, aussitôt après le vote, M. de Colbert Laplace proposa un article additionnel ainsi conçu : « La présente loi sera soumise à l'acceptation directe du corps électoral. Le scrutin sera ouvert dans toutes les communes, le troisième dimanche qui suivra l'adoption d'une rédaction définitive par les deux Chambres. Les électeurs se prononceront par *oui* ou par *non* sur chacun des articles et sur l'ensemble de la loi. Les résultats obtenus dans chaque commune seront immédiatement proclamés et affichés à la mairie. Deux conseillers municipaux désignés par leurs collègues porteront, dès le lundi, à la préfecture du département, le procès-verbal du scrutin, sous pli clos, cacheté... Ces procès-verbaux seront reçus par le préfet et par le bureau du Conseil général. Lorsque les résultats de toutes les communes seront arrivés devant le Conseil général assemblé et en présence des envoyés des communes, le Préfet et le Président du Conseil général procéderont à l'ouverture des procès-verbaux. Les suffrages seront additionnés par le Conseil général... Procès-verbal de ce recensement sera immédiatement adressé à M. le Président de l'Assemblée nationale sous pli clos et cacheté. Lorsque les procès-verbaux de tous les départements seront arrivés, les plis seront décachetés en présence de l'Assemblée nationale qui procèdera au dépouillement général du scrutin. La loi dans son ensemble et aucun article ne pourront acquérir force de loi s'ils n'ont réuni plus de la moitié des suffrages des électeurs inscrits... »

Plusieurs membres de la Chambre considérèrent cette proposition comme inconstitutionnelle et demandèrent la question préalable qui fut aussitôt mise aux voix et adoptée [1].

II. — Dans la séance du 7 juin 1886, M. Cunéo d'Ornano a déposé sur le bureau de la Chambre une proposition de loi sur le *Referendum national* en matière législative [2].

«....... Nous ne proposons pas ici », est-il dit dans l'*Exposé des motifs*, « de toucher en quoi que ce soit à l'arche sainte des lois constitutionnelles ; nous proposons seulement, pour l'avenir, une sorte de procédure d'instruction qui permettrait quelquefois à la nation tout entière de donner directement son avis sur la solution de certaines questions.

Toutes les lois continueraient à être l'objet de la discussion et du vote des deux Chambres ; mais, dans les circonstances exceptionnelles où les deux Chambres seraient, soit opposées entre elles, soit saisies de propositions auxquelles un courant nouveau se serait établi dans l'opinion publique sans que la volonté du pays puisse être sûrement interprétée par ses représentants, alors, si la présente proposition était adoptée, un vaste pétitionnement, ralliant un million au moins de signatures, aurait pour résultat pratique d'amener immédiatement le peuple lui-même à se prononcer sur la question qui diviserait ses représentants.

Telle est la garantie que le suffrage universel pourrait obtenir dès aujourd'hui, sans même réviser des lois constitutionnelles auxquelles la présente proposition législative ne touche en rien.

Les républicains de la première République exigeraient da-

1. Séance du 19 mai 1881. *Journal officiel* du 20 mai, *Chambre des députés*, *Compte-rendu*, pp. 948-949.

2. Cette proposition fut signée par MM. Cunéo d'Ornano, le baron Dufour, d'Ariste, Laroche Joubert, Ganivet, comte de Colbert Laplace, Harispe, Labat, comte Murat, Sarrette, Gaston Galpin, baron Eschasseriaux, baron Vast-Vimeux, Lenert, députés.

vantage et proclameraient, comme en 1792 « qu'il ne peut » exister de Constitution que celle qui a été textuellement et » nominativement acceptée par la majorité du peuple ».

Les républicains de la seconde République voudraient au moins que le Président de la République fut élu directement par le peuple et non par quelques députés.

Les républicains de la troisième République, tout en ne revenant pas encore aux véritables principes de la démocratie et tout en restant enfermés dans les étroites limites de la charte de 1875, n'hésiteront pas à donner au moins au peuple lui-même la modeste garantie que nous proposons pour atténuer législativement, par une simple extension du droit de pétition, les abus que peut engendrer le système dont l'assemblée élue en 1871 a cru avoir le droit et le devoir de nous doter.

En conséquence, nous avons l'honneur de soumettre à la Chambre la proposition de loi que voici :

PROPOSITION DE LOI.

Article unique. — Lorsque des électeurs au nombre d'un million au moins, demandent, par des pétitions dûment légalisées, qu'une proposition de loi votée par le Sénat ou la Chambre des députés soit directement soumise au vote du peuple, le gouvernement appelle, dans le délai d'un mois, les collèges électoraux à se prononcer par *oui* ou par *non* sur la proposition dont il s'agit[1] ».

La proposition fut renvoyée à la commission d'initiative qui conclut à la non prise en considération (rapporteur M. E. Arène).

Ce projet de referendum, qui, suivant l'exposé des motifs, consacrait, pour l'avenir, *une sorte de procédure d'instruc-*

1. *Journal officiel*, 1886, *Documents parlementaires. Chambre des députés : annexe* n° 784, p. 1901.

tion était inconstitutionnel, en opposition formelle avec l'article 1er de la loi du 25 février 1875 sur *l'organisation des pouvoirs publics*.

Le 15 mai 1888, M. Cunéo d'Ornano demanda le renvoi de sa proposition à la commission chargée de la révision de la charte de 1875. Le président lui fit remarquer aussitôt que sa proposition avait été renvoyée à la commission d'initiative, qui avait fait un rapport, et que, par conséquent, elle devrait être soumise à la prise en considération, l'usage ne permettant pas de dessaisir la commission d'initiative quand elle a rédigé son rapport. M. Cunéo d'Ornano, d'accord avec le président, transforma sa proposition de loi en amendement à la proposition de révision présentée par M. Camille Pelletan. L'amendement fut renvoyé de droit à la commission saisie de l'examen des propositions de révision constitutionnelle [1]. Depuis lors on n'a plus reparlé de ce projet de referendum [2].

III. — Le 27 mars 1890, M. le Baron de Mackau et plusieurs de ses collègues de la droite déposèrent une proposition de loi tendant à autoriser les maires et les Conseils municipaux à consulter les communes, dans certains cas, quand ils le croiraient utile. C'était le referendum municipal. La discussion sur la prise en considération, qui eut lieu le 16 juin suivant, doit arrêter notre attention quelques instants parce qu'elle donna l'occasion à certains membres de la Chambre de s'expliquer sur le referendum national.

Parlèrent en faveur du referendum : MM. de Mackau, Naquet et Ferroul ; — contre : MM. Guillemet (rapporteur), Le Hérissé, Maurice Faure, le Comte Lemercier, Camille Pelletan.

Le rapporteur, M. Guillemet, s'exprima ainsi : «... Votre commission a pensé que le referendum municipal présenterait

1. *Journal officiel*, n° du 16 mai 1888, p. 1398.

2. V. cependant le compte-rendu de la séance du 16 juillet 1888, *Journal officiel* du 17, pp. 2102-2103.

les plus grands dangers pour l'administration de la commune et que rien ne pourrait en justifier l'utilité.

Est-il possible, en effet, et j'en appelle à tous ceux d'entre vous, le nombre est grand, je crois, qui sont ou ont été maires de leurs communes, que les questions municipales qui sont parfois très complexes, très difficiles, très délicates, qui nécessitent fréquemment l'étude d'hommes compétents, instruits, souvent spéciaux, est-il possible, dis-je, que ces questions soient tranchées sans débat par les masses, composées ordinairement d'hommes peu instruits ? Il est bien certain, et personne ne me contredira ici, qu'en général les masses ne sont pas instruites. Elles le seront dans quelques années, grâce à nos lois scolaires, mais elles ne le sont pas encore suffisamment. Eh bien ! je le répète, est-il possible que ces questions si difficiles à résoudre dans bien des cas soient tranchées par les masses qui sont, je le maintiens, peu instruites et nullement rompues aux questions municipales ?... Il est certain que les masses votent par intérêt et par passion plutôt que par raison. Lorsque les électeurs nomment leurs représentants, ils ne votent pas sur une question particulière, dans laquelle leurs intérêts sont directement en jeu ; ils ne votent pas sur une question adroitement posée et dans des conditions déterminées ; ils votent pour des hommes qu'ils connaissent, pour un ensemble de principes sur lesquels tous les citoyens ont et doivent avoir une opinion bien faite... On s'est plaint souvent dans cette enceinte que les électeurs étaient trop fréquemment consultés, que le corps électoral était mis trop souvent en mouvement et qu'on produisait ainsi des agitations qui détournaient les citoyens de leur travail normal et régulier. Que serait-ce si les électeurs étaient appelés à donner leur avis sur la plupart des questions ?...

M. le baron de Mackau a objecté que le referendum était établi en Suisse et qu'il y fonctionnait sans inconvénient. Lors-

que, grâce à nos lois scolaires, l'instruction sera répandue chez nous, autant qu'elle l'est en Suisse, nous verrons s'il y a lieu d'entrer dans cette voie. Encore faudra-t-il examiner si l'on ne risquerait pas de briser l'unité de notre organisation politique et de détruire tous les principes sur lesquels s'appuie notre Constitution ».

M. Alfred Naquet trouve bizarre la prétention de ceux qui disent que le suffrage universel est absolument compétent pour choisir des personnes, incompétent pour choisir des principes. Si cette idée est admise, les représentants peuvent trahir leurs engagements, fouler aux pieds les divers articles de leur programme car, le peuple incapable de se prononcer sur les questions qu'on lui soumet directement, l'est tout autant pour apprécier celles qu'on lui présente en la personne de tel ou tel. Il faut reconnaître néanmoins que, « lorsqu'on pose une question indirectement au peuple, on la pose mal ; et cela pour une bonne raison, c'est que, dans un programme électoral, on insère huit ou dix questions, or, il n'est pas possible que tous les électeurs soient d'accord avec vous sur tous les points d'un programme. ....En Suisse, vous voyez, tous les jours, des députés au Conseil fédéral, cantonal ou municipal, nommés sur un programme complexe, prendre des décisions conformes au programme qu'ils ont accepté ; mais, comme le fait de l'élection d'un homme sur un programme, ne prouve pas le moins du monde que l'ensemble de ce programme ait été accepté, d'abord parce qu'il est complexe et que tous ceux qui ont voté pour le député n'ont pas voté pour les points de son programme, et ensuite parce qu'il y a un côté personnel qui joue un rôle considérable dans les élections, comme, dis-je, il n'est pas du tout démontré que le fait de l'élection entraîne l'adhésion au programme de l'élu sur tous les points, il arrive tous les jours que, par la voie du referendum, on pose

au pays une des questions contenues dans ce programme et que le pays repousse les lois qui ont été acceptées par le Conseil fédéral ou le Conseil cantonal...... L'appel direct au pays sur les questions qui lui sont soumises et non sur les personnes qui se disputent ses suffrages serait le meilleur moyen d'apaisement qu'on put imaginer [1]. »

M. le Comte Lemercier se prononça contre la proposition de M. de Mackau, de peur que la consécration du referendum municipal ne fût un coin de nature à permettre l'introduction des votations populaires en matière législative. A son avis, il n'y a rien de plus dangereux que de diminuer l'autorité des corps constitués par des appels réitérés à la nation elle-même.

Par 308 voix contre 190, la Chambre adopta les conclusions de la commission, c'est-à-dire se prononça contre la prise en considération [2].

IV. — Dans la séance du 10 décembre 1890, cette même assemblée discuta un projet de loi relatif à l'émission de rentes 3 0/0 et au remboursement à l'échéance ou à l'échange des obligations du Trésor à court terme émises pour le service des budgets extraordinaires.

Tous les articles de ce projet étaient adoptés lorsque M. Paulin Méry proposa une disposition additionnelle ainsi conçue :

Art. 1er. — L'emprunt ne pourra être effectué qu'après l'approbation des électeurs consultés par voie de referendum.

Art. 2. — A l'effet de permettre cette consultation populaire, l'état exact et complet de la situation financière de la France sera mis à la disposition des électeurs, à la mairie de chaque commune, quinze jours au moins avant le vote.

M. le Président (de Mahy) observa que cet amendement lui paraissait absolument contraire au texte constitutionnel ainsi

1. Cf. *infrà*, p. 178.

2. V. *Journal officiel* du 17 juin 1890. *Chambre des députés. Compte rendu*, pp. 1083 sq.

conçu : « Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées, la Chambre des députés et le Sénat ».

La question préalable fut demandée et votée par 322 voix contre 47 [1].

V. — Dans la séance du 15 mars 1894, M. A. Naquet a prononcé un grand discours sur la révision de la Constitution. Il croit qu'il est certaines idées assez simples, assez précises, pour que le peuple les comprenne et pour qu'il puisse être entraîné et convaincu par elles ; une de ces idées est celle du referendum. « Décréter dans la Constitution, comme l'a fait la Suisse, avec des conditions d'organisation particulière qu'il faudrait étudier à fond pour un grand pays comme le nôtre, l'appel direct au suffrage universel, le referendum pour les lois tout à fait importantes, pour les lois constitutionnelles notamment, je crois que ce serait assurer une tout autre garantie que celle qui résulte de cette assemblée impuissante à empêcher le mal, puissante seulement à empêcher le progrès, que l'on a créée sous le nom de Sénat [2] ».

VI. — Le 26 juillet 1894, MM. Michelin, Paulin-Méry, Argeliès, Gaston Laporte, Cluseret, Leconte, Le Senne, Ernest Roche, Avez, Groussier, Dejeante, Faberot, Toussaint et Hovelacque ont déposé une proposition de referendum :

« La présente loi (Loi tendant à réprimer les menées anarchistes) ne sera exécutoire qu'après avoir été ratifiée par la nation consultée directement par la voie du referendum, c'est-à-dire par *oui* et par *non* ».

Le Président établit immédiatement l'inconstitutionnalité de cette proposition.

M. Michelin combattit la question préalable. En Républi-

1. V. le *Journal officiel* du 11 décembre 1890. *Chambre des députés. Compte rendu*, p. 2544.

2. *Journal officiel* du 16 mars 1894. *Séance de la Chambre des députés. Compte rendu*, p. 529.

que, dit-il, tous les pouvoirs appartiennent au peuple. Il doit avoir le pouvoir législatif et l'exercer par la voie du referendum. Assurément la Constitution de 1875 qui a institué l'oligarchie qui nous régit, malgré la volonté du peuple que vous n'avez pas consulté, n'organise pas le referendum, mais elle ne le prohibe pas. Or, ce qui n'est pas défendu est permis.

L'orateur poursuivit en proclamant que le peuple est au-dessus de la Constitution, qu'il faut que tous les pouvoirs émanent de lui, que l'exemple de la Suisse et des Etats-Unis ne saurait être laissé dans l'ombre.

« Si le gouvernement », dit-il en terminant, « obtient l'adhésion du pays il pourra réellement dire : j'agis, je gouverne avec le pays, je m'appuie sur lui et sur l'opinion publique. Mais jusque-là j'ai le droit de vous dire : Vous gouvernez selon votre bon plaisir et vous ne vous appuyez pas sur la volonté nationale ».

La question préalable fut prononcée à la majorité de 367 voix contre 92.

VII. — Quelques jours après, le 26 novembre, MM. Avez, Dejeante, Faberot, Toussaint, Groussier, Desforges, Walter, Michelin, Chaudière, Compayré, Coutant, Vaillant, Clovis Hugues, Goussot, Defontaine et Paulin Méry ont déposé une disposition additionnelle ainsi conçue au projet de loi ayant pour objet d'ouvrir aux ministres de la guerre et de la marine des crédits montant à la somme de 65 millions de francs pour pourvoir aux dépenses de l'expédition de Madagascar : « La présente loi n'aura d'effet qu'après avoir été ratifiée par la nation consultée par voie de referendum ».

M. Etienne, vice-président, fit remarquer à M. Avez que sa proposition était en opposition formelle avec nos lois constitutionnelles et l'invita à la retirer.

M. Cunéo d'Ornano demanda la parole sur la question préalable et s'efforça d'établir que, en faisant de l'introduction de

tout referendum une disposition constitutionnelle, on ajoute à ces lois constitutionnelles une prohibition qu'elles ne portent pas. A l'appui de sa thèse, il invoqua un second argument : l'admission du referendum par la première Constitution républicaine, l'étroite union qui existe (à son avis) entre les principes républicains et l'institution du referendum ou plébiscite [1].

La question préalable fut adoptée par 381 voix contre 92 [2].

VIII. — Dans la séance du 29 novembre 1895, la Chambre a discuté l'interpellation de M. Cunéo d'Ornano sur « la nécessité qui s'impose au Gouvernement de proposer au Parlement la révision des lois constitutionnelles de 1875 [3] ». L'orateur s'est attaché à établir que, d'après le droit constitutionnel républicain de la Révolution, la souveraineté du peuple ne se délègue pas. La révision, il l'entend « comme un retour au droit constitutionnel de notre grande Révolution française, à l'idéal de 1792, c'est-à-dire à l'organisation des assemblées primaires, à l'appel au peuple ». M. Castelin, hostile au système plébiscitaire rêvé par M. Cunéo d'Ornano, a demandé le referendum ; il s'est expliqué très brièvement sur cette question : « le referendum est un appel au peuple sur les idées ; le plébiscite est un appel au peuple sur les personnes ».

MM. Jaurès, Guesde, Vaillant avec presque tous leurs collègues appartenant au parti socialiste ont déposé un ordre du jour révisionniste dont un des considérants renferme tout un programme : «... Considérant qu'il convient de supprimer tous les obstacles à la souveraineté directe du suffrage uni-

1. Cf., dans le même sens, journal *La libre parole* du 12 août 1894.

2. A la proclamation du résultat du dépouillement du scrutin, M. Cunéo d'Ornano a fait cette singulière remarque : « Ce chiffre de 92 rappelle précisément l'anniversaire de la première République qui proclama le referendum et que vous reniez ». *Journal officiel* du 27 novembre 1894. *Chambre des députés. Compte rendu*, pp. 2038-2039.

3. *Journal officiel* du 30 novembre. *Chambre des députés. Compte rendu*, pp. 2603 sq.

versel par l'abolition du Sénat et de la Présidence de la République, par le développement des libertés communales, par l'institution du referendum et du droit d'initiative des citoyens en matière législative; enfin, par l'extension pratique du droit de suffrage à cette partie flottante du prolétariat que les vicissitudes de la vie économique en privent aujourd'hui... »

Cet ordre du jour a réuni 60 voix contre 441 sur 501 votants.

CHAPITRE III

SYSTÈME DES SOCIALISTES. PROPOSITIONS DIVERSES.

I.— Thomas More, dans l'*Utopie*, cet ouvrage considéré non sans raison comme un des premiers monuments des revendications socialistes, a établi une sorte de gouvernement électif. Chaque trentaine de famille élit, tous les ans, son magistrat *syphogrante* ou *philarque*. Les philarques sont au nombre de 10 et obéissent à un magistrat supérieur le *protophilarque*. Le chef du pouvoir exécutif, nommé à vie, mais révocable, est choisi par l'assemblée des philarques. Les lois ne sont parfaites que lorsqu'elles ont été discutées et adoptées par le peuple lui-même [1].

Cette proposition, très curieuse dans un ouvrage du XVI[e] siècle, passa inaperçue, et ce n'est que, plus de deux cents ans après, que J. J. Rousseau, qui presque certainement l'ignorait, revint au principe qu'elle voulait consacrer.

En 1875, le Congrès de Gotha demanda, comme base de l'État, « le suffrage universel et direct pour tous les citoyens

1. *Utopia*, Originally Printed in Latin 1516. Translated into englisch bi Ralph Robinson. Birmingham, 1869, pp. 72 sq.

âgés de 20 ans, dans toutes les élections de l'État et de la commune ; la *législation directe* y compris la décision de la paix et de la guerre ».

Le programme des socialistes allemands élaboré par Liebnecht et Bebel et publié par la *Gazette du peuple* d'octobre 1890 porte :

Le parti socialiste ouvrier de l'Allemagne demande pour bases de l'État :

1° Le suffrage universel direct et égal pour tous, avec vote secret et obligatoire ;

2° La *législation directe* par le peuple qui décide de la paix ou de la guerre.

Dans un article publié par la *Revue socialiste* du mois d'octobre 1889 [1], l'école socialiste, qui avait pour chef B. Malon, a proposé un referendum dont l'organisation est assez curieuse.

Les Chambres ont seules le pouvoir législatif ; elles peuvent s'en servir sagement, de même qu'elles peuvent en abuser et si elles venaient à imposer à la nation un roi ou un empereur, elle n'aurait que la révolte pour tout moyen de défense. A ce mal un seul remède est opposable : le referendum. Le droit de pétition sera rendu très facile et accordé non seulement aux électeurs, mais encore aux assemblées élues, Conseils municipaux, d'arrondissement, de département et aussi aux non-électeurs majeurs, tels que... les femmes ou les indigènes des colonies.

Le referendum présentant certains dangers, surtout au point de vue de la facilité avec laquelle la nation pourrait se donner un maître, il serait bon de confier le soin de se prononcer, non pas au peuple lui-même, mais à une assemblée élue à cet effet. « Au lieu de voter par *oui* ou par *non* sur l'admission

1. *La révision constitutionnelle*, par Ch. Raggio.

ou le rejet de la pétition, le suffrage universel élirait une assemblée de cent membres au plus et même d'environ cinquante seulement qui serait appelée « la Chambre de révision législative et constitutionnelle » et qui prononcerait l'admission ou le rejet des pétitions. En outre, au cas d'admission totale ou partielle, cette Chambre rédigerait immédiatement le vœu de la pétition en articles de loi ou de Constitution... On pourrait améliorer encore ce système en substituant à une assemblée nommée expressément pour une pétition spéciale une assemblée, élue à titre permanent, qui serait renouvelée par tiers ou par quart chaque année et qui se réunirait seulement lorsqu'une pétition aurait recueilli le nombre voulu de signatures ».

Cette Chambre de révision ne produira de bons résultats, c'est-à-dire ne travaillera pour le bien du pays que moyennant ces deux conditions : 1° les sénateurs, députés ou fonctionnaires seront inéligibles à cette Chambre ; 2° la Chambre de révision tiendra ses séances loin de Paris, dans une ville de province où elle légiférera « sans être distraite par les plaisirs ».

Cette combinaison, qui témoigne encore une fois de l'extrême embarras où se trouvent ceux qui désirent organiser le referendum, est la moins sérieuse de toutes puisqu'elle aboutit à la représentation, justement ce qu'elle veut éviter.

Benoît Malon croit qu'en France « le referendum a été écarté sans discussion parce qu'il a été accepté par la louche coalition boulangiste de 1889 » ; ce motif de rejet ne lui paraît pas suffisant et il demande sa réinscription dans le programme de la démocratie sociale[1].

Le 14 janvier 1893, dans la salle du Tivoli Wauxhall, à Paris, un grand meeting a été organisé par les socialistes en vue de

1. *Le Socialisme intégral. Première partie. Histoire des théories et tendances générales*, t. I. Paris, 1892, p. 390.

nommer une « Constituante républicaine » et de « sceller l'union de tous les partis socialistes ». M. Millerand a réclamé « un organisme démocratique où la souveraineté nationale soit réellement assurée par des élections fréquentes, par l'organisation du referendum, comme en Suisse... » Il a formulé la même revendication dans une réunion publique tenue à Calais, le 6 mars suivant.

A la veille des élections législatives du 20 août 1893, la presse républicaine socialiste a adressé (le 10 août) aux électeurs un manifeste dont voici les principaux passages :

« Les élections prochaines sont une occasion d'assainir la République ; nous ne la laisserons pas échapper. Vous n'oublierez pas qu'assainir le personnel n'est rien, si on n'assainit en même temps les institutions. De la République on vous a donné l'étiquette ; de la monarchie on vous a laissé la réalité. Il est temps d'en finir, de briser la monarchie et de fonder la République.

L'assemblée du suffrage restreint ne signera pas de bon gré son arrêt de mort qui serait le premier acte de la Constituante. Il faut vous attendre à une levée en masse de toutes les résistances; il faudra épuiser contre elles tous les moyens d'attaque.

Quels sont ces moyens? D'abord un vaste mouvement de pétitionnement. Quiconque voit dans la Constitution de 1875 une barrière infranchissable à tout progrès réel, à toute réforme sociale, quiconque est digne du nom de républicain ne pourra refuser sa signature. Après le pétitionnement, nous irons au referendum, comme ont fait les Belges pour acquérir le suffrage universel ».

Le Congrès international ouvrier socialiste qui s'est tenu à Zurich, au mois d'août 1893, a voté le referendum : « Considérant que la loi est l'intérêt écrit du législateur ; que, dans la législation, c'est l'intérêt de tout le peuple qui doit être déter-

minant; que les corps représentatifs, selon l'expérience, représentent davantage les capitalistes que les ouvriers et que les lois, en conséquence, sont faites à l'avantage du capital et au détriment de la classe ouvrière; que le parlementarisme, partout où il domine sans bornes, conduit à la corruption et à la duperie du peuple; que c'est seulement par l'intervention directe dans la législation que le peuple acquerra la conscience de sa puissance, condition indispensable à l'affranchissement de la classe ouvrière, déclare que c'est une condition préléliminaire de la suppression de toute domination de classe, que les classes ouvrières interviennent, comme le plus puissant moyen de combat politique, en faveur de la législation directe par le peuple, par laquelle le peuple exercera le droit de *proposition sur les lois* (initiative), et *le droit de votation sur les lois* (referendum). *Tout pour le peuple, tout par le peuple*[1] ».

M. Paul Brousse, dans la *Petite République française* du 9 septembre 1893, après avoir exposé que le premier point du programme socialiste est la révision de la Constitution, ajoute: « On se demande quelle Constitution on veut mettre à la place de celle que, avec le bon sens, l'expérience condamne. Pour nous, nul doute. On la découvre tout naturellement en revenant au point même où la réaction interrompit le grand mouvement en avant de la Révolution française.

L'acte constitutionnel du 24 juin 1793, préparé par la Convention nationale, soumis, le 10 août 1793, à la ratification du peuple, qui, par un vote formel, l'accepta, s'exprimait ainsi: « Le Corps législatif propose des lois; les projets de loi sont « précédés d'un rapport; le projet est imprimé et envoyé à toutes

1. V. dans la *Revue socialiste* (année 1893, t. XVIII, pp. 326 sq.) l'exposé des motifs de Ch. Burkli; Th. Baernart, *Die direckte Gesetzgebund durch das Volk vor dem Züricher Arbeiterkongress apud Schw. Bl. f. Wirtsch. u. Soz.*, 1893, nos 6, 7.

« communes de la République, sous ce titre : « loi propo-
« sée ». Le peuple délibère sur les lois. Les suffrages sur les
« lois sont donnés par *oui* ou par *non.* »

Les montagnards de 1848 pensaient avec Rittinghausen que la législation directe est le seul gouvernement digne d'une nation éclairée, le seul par lequel le dogme de la souveraineté du peuple devient une vérité. Les socialistes contemporains ne veulent pas davantage que les électeurs, au lieu d'être représentés, soient remplacés par leurs élus, et récemment les conseils municipaux de Cluny, de Bagnols, de Riom, de Bergerac, de Romans, de Valence, de Paris, ont prononcé le *jus ad referendum* et l'ont appliqué ou ont tenté de l'appliquer dans le domaine des affaires communales. C'est donc cette Constitution de 1793 dont Babœuf demandait la mise en application, que les insurgés de prairial et de germinal réclamaient à l'égal du pain, qui devrait, selon nous, réunir tous les suffrages ».

En 1894, M. Guesde, député du Nord, a annoncé que si la Chambre des députés refuse de voter les propositions qu'il considère comme « essentielles à l'émancipation des travailleurs », les chefs du parti socialiste se rendront « dans les milieux directement intéressés à ces questions » ; ils iront trouver les paysans et les ingénieurs et leur diront : *Nous vous faisons juges entre la Chambre et la fraction du parti ouvrier*, et ainsi « le pays » sera consulté au moyen du referendum. C'est ce qu'un gouvernement sérieux, comme le fait observer M. Desjardins, ne saurait admettre. S'il est beau de protéger des minorités contre le despotisme des majorités, il est indispensable de protéger les majorités contre le despotisme des minorités. En tout cas, nul n'a le droit d'organiser un État dans l'État [1].

1. *De la liberté politique dans l'État moderne.* Paris, 1894, p. 268.

Le referendum tend à devenir ou plutôt est devenu, une des grandes revendications du parti socialiste. Ce mode d'exercice du pouvoir législatif est réclamé, avec la même insistance, dans tous les pays, quelle que soit leur Constitution. C'est ainsi qu'aux élections qui ont eu lieu en Australie, dans le courant de l'année 1891, l'adoption du referendum a figuré dans tous les programmes ouvriers.

II. — En 1888 et 1889, le referendum forma une des principales revendications d'un parti qui n'appartient plus qu'à l'histoire.

M. L. de Belleval publia, en 1888, un ouvrage intitulé : « *Sommes-nous en République ?* » dans lequel il réclama la consécration de cette institution.

Vers la même époque (juin 1888), un général, membre de la Chambre des députés, ancien ministre de la guerre, mort en exil, le héros tristement célèbre du drame qui commença à la revue de Longchamps et finit au cimetière d'Ixelles, s'exprimait ainsi dans un projet de révision des lois constitutionnelles : « Dans une démocratie, les institutions doivent se rapprocher autant que possible du gouvernement direct. Il est juste et bon qu'on interroge le peuple par voie directe, chaque fois que s'élèveront de grands conflits d'opinion, qu'il peut seul résoudre. C'est pourquoi je pense qu'il est indispensable d'introduire dans notre Constitution le *jus ad referendum* ». M. Naquet, « le Sieyès du petit Bonaparte », voyait dans la consécration du referendum un moyen suprême d'apaisement.

Le général Cluseret a accepté un mandat impératif des électeurs du département du Var. Son programme comprenait quatre articles et l'un de ces articles visait le referendum obligatoire pour les lois d'intérêt général.

Dans le journal *le Soleil*, du 29 avril 1893, M. de Kérohant a préconisé le referendum :

« Si l'on voulait fonder en France une République véritablement libérale et démocratique comme l'est la République

des États-Unis ou la République suisse, on introduirait dans nos institutions le principe de la représentation proportionnelle, qui donne à tous les citoyens le moyen d'être représentés dans les Chambres, et le principe du referendum, qui permet, dans certaines circonstances, de faire un appel direct à l'opinion publique.

..... Une loi ne peut être soumise au referendum, autrement dit à la ratification du suffrage universel direct, que lorsqu'un certain nombre de citoyens en fait la demande par voie de pétition. En France, où le Corps électoral est de huit millions de citoyens, on pourrait décider qu'il n'y aurait lieu à referendum que dans le cas où la demande en serait formulée par un vingtième du corps électoral, c'est-à-dire par 200.000 citoyens au moins. Ce serait suffisant pour empêcher l'abus de l'exercice du droit de referendum ».

M. Paul de Cassagnac a toujours réclamé la révision de la Constitution qui a « l'irrémédiable vice de soustraire au peuple tous les pouvoirs qui lui appartiennent de droit ;... Sous la République actuelle, il n'est même pas libre de désigner directement le chef du pouvoir exécutif. *Et il n'est jamais assemblé dans ses comices, pour délibérer sur une grande réforme*[1] ».

Le 23 mai 1895, les comités plébiscitaires de la Seine ont adopté à l'unanimité l'ordre du jour suivant : « Les citoyens réunis salle Wagram tiennent à proclamer qu'il n'y a de République démocratique qu'avec et par l'organisation du referendum ou plébiscite et qu'il est temps que les députés et sénateurs, révisant enfin la charte de 1875, restituent à la nation elle-même le droit d'élire une Constituante qui organisera l'exercice de la souveraineté directe du peuple pour la réalisation pacifique des réformes politiques, administratives et sociales »[2].

1. *L'Autorité* du 5 mars 1895.
2. V. *Journal des Débats* du 24 mai 1895.

Il est un fait incontestable qui se dégage de l'examen des événements actuels : le referendum qui a failli s'introduire, chez nous, subrepticement, au point de vue municipal [1], est de-

1. La première commune qui ait eu l'idée du referendum est celle de Cluny (Saône-et-Loire). Il s'agissait d'emprunter 300.000 francs pour la construction d'une caserne destinée à un bataillon d'infanterie et pour l'installation du service des eaux. Un membre du Conseil municipal ayant proposé le referendum, cette motion fut acceptée aussitôt. On envoya officiellement à chaque électeur : 1° une carte d'électeur ; 2° deux bulletins contenant, l'un la mention *oui*, l'autre, la mention *non* ; 3° une feuille indiquant le chiffre des impôts que payait chaque contribuable et celui qu'il paierait si l'emprunt était voté.

Le vote eut lieu dans la salle du théâtre et le bureau fut constitué comme pour une élection municipale ordinaire. Sur 1100 électeurs, il y eut 802 votants, 479 *non* et 298 *oui*. Le Conseil municipal se conforma au désir exprimé par les habitants et l'emprunt fut repoussé.

Le 23 décembre 1888, le Conseil municipal de la commune de Bagnols demanda aux électeurs si le marché au blé devait être réintégré sur la grande place.

Le Conseil municipal de Riom a posé, en janvier 1889, la question suivante à tous les électeurs de la commune : « Etes-vous d'avis d'emprunter un million pour l'installation d'un régiment ? » Il y eut 857 *non* contre 725 *oui*.

A la même époque, les habitants de Bergerac furent consultés sur le point de savoir quel emplacement il conviendrait d'assigner au marché aux bœufs.

A la fin de l'année 1888, le 29 décembre, M. Chassaing proposa au Conseil municipal de Paris d'avoir recours au referendum pour la question du métropolitain. Par 37 voix contre 30, cette assemblée renvoya à la commission du métropolitain l'amendement Chassaing. — Le 26 juin suivant, le Conseil vota le referendum (38 voix contre 35 abstentions). Cette consultation populaire n'a jamais pu avoir lieu, car, dès le 23 mars, le ministre de l'intérieur, M. Constans, avait adressé une circulaire confidentielle aux préfets pour leur prescrire de s'opposer énergiquement à ces sortes de votations. Le 12 janvier 1895, après une discussion tumultueuse, le Conseil municipal a, par 33 voix contre 31, décidé de soumettre à la population parisienne cette même question du métropolitain.

Le maire de Neuilly, M. le Général Henrion Bertier, a provoqué un referendum sur une question assez curieuse : la prolongation d'une foire (au lieu de deux semaines trois semaines, c'est-à-dire quatre dimanches consécutifs) en vue de la diminution du tapage occasionné par les forains, ces derniers ayant consenti à atténuer quelque peu le vacarme assourdissant de leurs instruments moyennant une augmentation de la durée des foires.

Le maire publia un arrêté en vertu duquel les habitants furent appelés à se prononcer par *oui* ou par *non*. Sur 5.000 électeurs, il y eut 873 suffrages

venu un des articles fondamentaux des partis de l'opposition qui veulent discréditer et ruiner ensuite le système de la représentation et, avec lui, le régime parlementaire.

exprimés, 520 *oui*, 353 *non*. Le maire lui-même a reconnu le peu d'importance de cette consultation, car il a envoyé à son Préfet, après le vote, le dossier de cette affaire, lui laissant le soin de statuer.

Le 14 novembre 1893, le Conseil municipal de Marseille a voté le referendum pour tous les actes de la gestion administrative.

Adde la proposition faite à la Chambre des députés par M. Jules Guesde, le 22 novembre 1895, tendant à la consécration d'un système analogue à celui de l'*option local* des Etats-Unis. *Journal officiel* du 23 novembre. *Chambre des députés. Compte rendu*, p. 2478. Cf. *infrà*, pp. 248-249.

DEUXIÈME PARTIE

TENTATIVES NON RÉALISÉES D'ORGANISATION DU REFERENDUM

CHAPITRE PREMIER

CONSTITUTION DU 24 JUIN 1793.

L'idée du referendum n'est pas née spontanément en 1793. Dans la période qui s'est écoulée de 1789 à 1793, une série d'événements préparèrent ce système.

I. — En matière municipale, l'Assemblée constituante, sans admettre le referendum proprement dit, donna une place à l'intervention directe des électeurs dans l'administration des communes.

La *Loi du 14 décembre* 1789[1] établit dans toutes les communes une municipalité et un Conseil général de la commune, formé par l'adjonction d'un certain nombre de notables au corps municipal. La convocation de ce Conseil général était requise dans toutes les questions un peu importantes.

Après les élections, les citoyens actifs de la communauté ne pouvaient ni rester assemblés, ni s'assembler de nouveau en corps de commune, sans une convocation expresse ordonnée par le Conseil général qui ne pouvait pas la refuser si elle était

1. *Décret relatif à la constitution des municipalités,* suivi de l'instruction. *Moniteur* des 25, 26, 27, 30 novembre, 1er et 3 décembre 1789, dans Duvergier, *Lois, décrets,* etc., I, pp. 75 sq.

requise par le dixième des citoyens actifs dans les communautés au-dessous de 4.000 âmes et par 150 citoyens actifs dans toutes les autres communautés [art. 24].

Les citoyens actifs ont le droit de se réunir paisiblement et sans armes en assemblées particulières, pour rédiger des adresses et pétitions, soit au corps municipal, soit aux administrations de département et de district, soit au Corps législatif, soit au Roi, sous la condition de donner avis aux officiers municipaux du temps et du lieu de ces assemblées et de ne pouvoir députer que dix citoyens pour apporter et présenter ces pétitions et adresses [art. 62].

La *Loi du* 21 *mai* 1793 organisa, à Paris, une municipalité composée d'un maire, de 16 administrateurs, de 32 membres du Conseil, de 96 notables, d'un procureur de la commune, de deux substituts qui étaient ses adjoints et exerçaient ses fonctions à son défaut [art. 5]. La ville est divisée, par rapport à sa municipalité, en 48 parties, sous le nom de *Sections* égalisées dans la mesure du possible relativement au nombre des citoyens actifs [art. 6].

Ces Sections formaient autant d'assemblées primaires lorsqu'il s'agissait de choisir les électeurs chargés de concourir à la nomination des membres de l'administration du département de Paris ou à la nomination des députés que ce département était obligé d'envoyer à l'Assemblée nationale.

Les citoyens actifs ont le droit de se réunir paisiblement et sans armes, en assemblées particulières, pour rédiger des adresses et pétitions, soit au Corps municipal, soit à l'administration du département de Paris, soit au Corps législatif, soit au Roi, sous la condition de donner aux officiers municipaux connaissance du temps et du lieu de ces assemblées et de ne pouvoir députer que 20 citoyens actifs pour apporter et présenter les adresses et les pétitions [art. 60].

Ainsi les citoyens actifs, c'est-à-dire les Français âgés de

25 ans et qui payaient une contribution directe de trois journées de travail, se réunissaient pour l'exercice de leurs droits électoraux en assemblées primaires (Sections).

Les Sections élisaient directement, et suivant une forme de scrutin assez compliquée, les membres de la municipalité ainsi que les divers fonctionnaires de Section. Elles élisaient aussi les électeurs au 2e degré, à raison d'un électeur par 100 citoyens actifs présents ou absents (on sait que c'étaient les électeurs qui nommaient les députés, les évêques, etc...). Les citoyens actifs avaient seuls le droit de délibérer dans les assemblées de Section. Après le 10 août 1792, diverses Sections plus populaires avaient ouvert des tribunes publiques pour que les citoyens non actifs et même les femmes fussent au moins spectateurs.

A l'origine, les Sections, une fois les élections faites, ne s'assemblaient qu'en vertu d'une convocation spéciale du Corps municipal ou sur la demande de 8 d'entre elles. Peu à peu, les réunions se multiplièrent, et, en juillet 1792, l'Assemblée législative régularisa par un décret une permanence qui existait déjà en fait.

Cette intervention directe des citoyens dans l'administration des communes eut pour effet immédiat de préparer et de faciliter leur immixtion dans un domaine beaucoup plus vaste, intéressant la nation tout entière.

II. — Un mode d'exercice du pouvoir législatif identique au referendum fut très vivement soutenu à l'Assemblée constituante de 1789.

Dans les *Principes de toute Constitution soumis à l'Assemblée nationale*, Rabaud de St-Etienne, le 12 août, s'exprima ainsi : « Le pouvoir suprême réside toujours dans la nation entière et ne peut être transféré à un ou plusieurs, ou à la totalité de ses représentants. La nation a le droit de ratifier ou de rejeter ce que ses représentants ont consenti ; elle peut

suspendre l'exercice de ce droit ; elle ne peut pas l'aliéner ».

Le 1er septembre, dès que la Constituante aborda la discussion de la sanction royale, le duc de Liancourt posa la question suivante : « le Roi doit-il faire une partie intégrante de la législation ? » — Certains membres de l'Assemblée proposèrent un moyen terme : la loi ne sera pas définitive quand elle aura été votée par le Corps législatif. Le Roi aura le droit de la désapprouver, mais non de la faire écarter irrémédiablement ; le peuple sera directement consulté sur le conflit.

Salle, député de Lorraine, à la fin de son long discours, proposa de donner au monarque : 1° le droit de suspendre un point de législation qu'il croira nuisible et de requérir, sur ses motifs, un nouvel examen ; 2° le droit de le suspendre encore une seconde fois et d'en appeler au peuple pour la prochaine session. La loi réduite à ses moindres termes sera proposée par *oui* ou par *non* dans les assemblées élémentaires et définitivement rejetée ou admise. La consécration de ce système produira les plus heureux résultats : le droit de veto ne sera jamais exercé ; la menace d'un recours au pays poussera l'assemblée à ne voter que de sages lois. D'un autre côté, le Roi n'aura pas même l'idée d'abuser de sa prérogative sachant que sa décision sera contrôlée par le peuple.

Le duc de la Rochefoucauld se prononça en faveur du veto. Il est bon que le Roi puisse retarder, tant qu'il le juge utile, la promulgation d'une loi ; il faut même qu'il ait la possibilité de reculer ce moment jusqu'au renouvellement de la législature, et, si la loi est urgente, il importe de lui permettre de hâter ce renouvellement par la dissolution du Corps représentatif et la convocation des collèges électoraux pour de nouvelles élections. Le projet de loi qui aura été l'objet du veto sera envoyé dans toutes les municipalités et dans toutes les assemblées élémentaires qui exprimeront suffisamment leur vœu par le choix de leurs nouveaux députés.

Cette proposition est curieuse à noter. Son auteur a très bien compris que, dans le cas où il existe un conflit entre la Chambre (ou les Chambres) et le chef de la nation, il est inutile de recourir au peuple lui-même, au corps électoral consulté directement sur telle disposition législative. Le droit de dissolution, sagement exercé, mettra un terme à tout conflit de cette nature.

Goupil de Préfeln proposa l'arrêté suivant :

« L'Assemblée nationale arrête que tous les décrets faits et à faire seront présentés au Roi, avec supplication de faire expédier des lettres-patentes scellées du grand sceau, lesquelles seront envoyées d'abord à l'Assemblée nationale pour être déposées dans les archives, ensuite dans toutes les cours de justice, pour y être enregistrées et publiées, pour être les décrets exécutés suivant leur forme et teneur ; et, dans le cas où le Roi refuserait, il fera connaître son intention et les motifs de son refus. Alors l'Assemblée mettra de nouveau la matière en délibération ; et, dans le cas où elle persisterait, elle ferait imprimer son décret, l'exposition des raisons du prince et la justification de l'Assemblée. La matière serait jugée dans la prochaine session : il faudrait les trois quarts des voix dans les assemblées élémentaires, et les trois quarts dans l'Assemblée générale ; alors le Roi ne pourrait se dispenser de donner des lettres patentées sur ce décret ».

Ce système était beaucoup trop compliqué, presque inacceptable et personne n'insista.

Dans la séance du 4 septembre, Mounier exposa, au nom du comité de Constitution, *les motifs de divers articles du plan de Corps législatif et principalement ceux qui se rapportent à la nécessité de la sanction royale.* Il se prononça formellement en faveur du système représentatif : un peuple trop considérable pour délibérer en un seul corps est obligé de confier à des mandataires le soin de délibérer à sa place ; di-

viser une nation en une multitude d'assemblées délibérantes, serait l'acte le plus dangereux, le plus propre à favoriser la discorde et l'anarchie. Le peuple qui veut se gouverner lui-même perd sa liberté et se replace sous le despotisme ou l'aristocratie, après avoir parcouru toutes les horreurs de l'anarchie la plus cruelle. Il a assez de lumières pour choisir des représentants, les hommes les plus remarquables par leurs talents et leurs vertus ; qu'il exerce cette prérogative, mais qu'il se garde bien de délibérer lui-même.

Le principe de la souveraineté réside dans la nation. Mais il importe de faire une distinction, de ne pas confondre le *principe* de la souveraineté avec son *exercice*. Un gouvernement n'est pas organisé avec sagesse si les citoyens retiennent, pour eux-mêmes, l'exercice de la souveraineté. La délégation du pouvoir souverain n'est point son aliénation ; le peuple a la faculté de le reprendre toutes les fois que les dépositaires en abusent pour l'opprimer.

Poursuivant l'exposé de ces idées si vraies et si raisonnables, Mounier ajoutait : « Faire juger dans les assemblées des districts toutes les lois qui pourraient être suspendues ou empêchées par le monarque , serait établir en France la démocratie la plus orageuse, puisque ce serait rendre à toutes les villes, à toutes les communes du royaume, l'exercice de la souveraineté ; ce serait favoriser les troubles et les factions. On pourrait proposer des lois qui tendraient à détruire l'autorité royale ; on irait ensuite dans les districts gagner les suffrages ; et il serait facile de séduire une foule peu éclairée en exaltant les imaginations par les idées exagérées sur la liberté, en prodiguant au parti contraire les épithètes d'esclaves, d'hommes vils, et tant d'autres du même genre, si propres à tromper l'ignorance ou la prévention. Enfin, ce serait un moyen assuré de faire triompher toutes les entreprises des représentants sur la couronne, et par conséquent d'é-

tablir une aristocratie ; car, ayant le droit de compter eux-mêmes les suffrages de leurs commettants, ils seraient les maîtres absolus de la décision ; qui sait même s'ils ne diraient pas alors que leurs commettants n'étaient pas assez instruits à l'époque où ils s'étaient expliqués ? »

Mounier examine ensuite, avec les détails les plus complets, l'avis de ceux qui proposent d'accorder au Roi le droit de consulter directement le Corps électoral et termine en faisant remarquer que c'est pour le Comité un devoir sacré de dire à l'Assemblée qu'il « prévoit les suites les plus funestes, si l'on établit un régime démocratique, en faisant décider par les électeurs, dans chaque district du royaume, entre le Roi et les représentants, ou si on laisse à de nouveaux représentants la faculté de détruire tout obstacle à la division des pouvoirs ».

Desèze considéra l'appel à la nation comme une impossibilité ; les parties de l'empire ne se prononceraient qu'avec de violentes secousses.

Rabaud de Saint-Etienne parla en faveur de l'appel au peuple : « .....Cependant, si vous jugiez nécessaire de prendre des précautions contre vos représentants, vous pourriez vous arrêter sur cette idée que le Roi doit pouvoir suspendre l'exécution d'une loi, afin de s'assurer mieux de la volonté générale des peuples. Il me paraît évident alors qu'il faudrait partir d'un autre principe, et il n'y en a qu'un de vrai : c'est que le Roi est l'exécuteur de la loi ; et, comme tel, vous lui accorderiez le droit d'en arrêter l'exécution, en refusant la sanction qui la précède. Alors cet acte du Roi ne serait pas un acte de législateur qui concourt à la loi, et qui peut la vouloir ou ne pas la vouloir, mais un acte de magistrat suprême qui en retarde la sanction. C'est, si je puis m'exprimer ainsi, un plus amplement informé ; c'est, pour mieux dire, un appel qu'il fait des représentants de la nation à la nation elle-même..... Cette attribution donnée à l'exécuteur suprême des lois ne ré-

pugne point à son titre, à son droit unique, puisqu'elle ne défend pas de porter la loi et que le Roi n'a pour but, en refusant sa sanction, que d'avertir la nation que ses représentants se sont trompés. Mais il est indispensable que la nation soit avertie, qu'elle soit invitée à s'assembler pour exprimer sa volonté précise, que l'appel enfin soit notifié ; autrement, de sessions en sessions, de refus en refus, le prince aurait le droit d'arrêter tout, l'Assemblée nationale serait un fantôme chimérique, et le Roi deviendrait despote ».

Dupont de Nemours exposa qu'il appartient aux représentants de proposer des lois, au Sénat de les discuter. Dans le cas de contradiction, le Roi dira : cela ne me paraît pas juste. Le peuple sera consulté et il jugera et se décidera, soit en faveur de ses représentants, soit en faveur du Roi. Si le plus grand nombre regarde le projet de loi comme utile, le Roi sera obligé de lui donner sa sanction.

Thouret proposa d'accorder au souverain un veto invincible pendant deux législatures. Le système de faire juger dans les assemblées bailliagères la conduite du Roi replacerait dans les mains de toute la multitude le pouvoir législatif ; que deviendrait alors la législation si elle était soumise au peuple ?

Pétion de Villeneuve soutint le principe du recours au peuple : il importe que les citoyens votent eux-mêmes les lois, et, s'ils ne le font pas, c'est parce qu'ils sont arrêtés par une impossibilité presque insurmontable. Toutes les fois que cette impossibilité disparaît, il faut que la nation manifeste clairement ses désirs et c'est un crime de s'y opposer.

Lorsque les pouvoirs ne se mettent pas d'accord, la décision d'un semblable différend se présente comme simple et facile ; il s'agit d'un objet fixe, connu et éclairé par la discussion publique, sur lequel les assemblées primaires se prononceront par la formule la plus précise, *oui* ou *non,* ou par la suivante : *j'adopte l'empêchement* ou *je le rejette*. Toute la

nation divisée ainsi par grandes sections s'exprimerait sans peine.

Après avoir examiné les nombreuses objections adressées à ce système : *a*) les assemblées élémentaires ne se borneront pas à donner une affirmation tranchante ou une négative également décisive ; elles voudront faire des modifications, des additions aux lois qui leur seront présentées ; *b*) les discussions ne pouvant être que partielles, les opinions ne se formeront pas avec maturité ; *c*) ne faudra-t-il pas redouter que la corruption ne se glisse dans ces assemblées, que quelques esprits intrigants ne s'en emparent et ne les dirigent à leur gré ? *d*) que penser de la sagesse de ces délibérations, étant donnée l'ignorance du peuple, — après, dis-je, avoir examiné la portée de ces objections, Pétion de Villeneuve conclut que « rien n'est plus propre à créer l'esprit public, à répandre la lumière et l'instruction, à inspirer l'amour de la liberté et de la vertu, que de faire participer tous les citoyens aux affaires publiques, en appelant devant eux, comme devant le tribunal suprême, tous les différends qui peuvent s'élever entre les pouvoirs qu'ils ont constitués ».

Pétion, Rabaud de St-Etienne et plusieurs autres avaient proposé d'accorder au Roi le droit d'opposer son veto à une loi votée par l'assemblée, mais à la condition que le litige fut porté directement devant les assemblées électorales et soumis à leur décision souveraine. L'abbé Sieyès combattit cette proposition, d'abord parce qu'elle avait l'inconvénient de confondre les pouvoirs, ensuite parce qu'elle tendait visiblement à détruire le gouvernement représentatif, à constituer une démocratie pure et à briser l'unité de la France.

Ainsi, bien que l'expression « referendum » n'ait pas été prononcée une seule fois dans ce grand débat, tous les arguments qu'il est possible d'invoquer pour et contre cette institution furent discutés et, détail qui ne laisse pas de causer une

certaine surprise, personne, soit en France, soit en Belgique, n'a eu l'idée, dans ces dernières années, de rappeler ces savantes dissertations qu'il serait difficile de compléter.

III. — Lors du procès de Louis XVI la question du recours au peuple fut incidemment traitée.

Ceux des membres de la Convention qui auraient désiré sauver l'infortuné monarque voulaient un appel au peuple. Rabaud de St-Etienne, Salles, Enguerrand, Burot et plusieurs autres proposèrent de consulter directement la nation. Dans un magnifique discours, Vergniaud soutint cette thèse : «... Tout acte émané des représentants du peuple est un acte de tyrannie, une usurpation de la souveraineté, s'il n'est pas soumis à la ratification formelle du peuple. Vous, citoyens, vous êtes tout à la fois et mandataires du peuple et ses représentants ; votre vœu particulier est toujours présumé l'expression du vœu général, quoique non encore manifesté, et c'est précisément cette présomption qui, en faisant sa force, le soumet à la nécessité d'une ratification formelle ou tacite... Quelque étendus que soient vos pouvoirs, ils finissent par leur nature là où commence le despotisme. Le peuple, en vous nommant ses représentants, n'a pas entendu se donner des despotes... Vous pouvez déclarer comme un principe d'éternelle vérité que le peuple ne peut jamais renoncer valablement au droit de punir un oppresseur ; mais au peuple seul il appartient de déclarer qu'il veut user d'un droit terrible auquel il avait renoncé ».

Le 15 janvier 1793, l'appel au peuple fut rejeté par 423 voix contre 281.

Le 11 octobre 1792, la Convention nomma son comité de Constitution dont presque tous les membres appartenaient au parti girondin.

Le principe du gouvernement direct devait rencontrer peu de partisans. Sieyès et les hommes les plus distingués du

Comité, avaient, depuis longtemps, combattu les théories de Rousseau et établi que, chez un grand peuple, la représentation s'impose. Brissot, dans le *Patriote français* (juin 1791), avait émis l'avis que le moyen de n'avoir ni loi ni liberté, était d'exiger la ratification des lois par les six mille assemblées primaires. Les Girondins se trouvaient dans une fausse situation : comme ils avaient eu l'idée de recourir à l'appel au peuple pour sauver Louis XVI, il leur était difficile de condamner un système qu'ils avaient voulu mettre en pratique, mais dont ils n'étaient pas partisans en réalité.

Quoi qu'il en soit, la difficulté que le nouveau Comité avait à surmonter fut très bien exposée, le 15 février 1793, par son rapporteur, le mathématicien Condorcet : « Donner à un territoire de 27.000 lieues carrées, habité par 25.000.000 d'individus, une Constitution qui, fondée uniquement sur les principes de la raison et de la justice, assure aux citoyens la jouissance la plus entière de leurs droits ; combiner les parties de cette Constitution de manière que la nécessité de l'obéissance aux lois, de la soumission des volontés individuelles à la volonté générale, laisse subsister dans toute leur étendue, et la souveraineté du peuple, et l'égalité entre les citoyens, et l'exercice de la liberté naturelle, tel est le problème que nous avions à résoudre [1] ». La commission, à l'unanimité, avait posé en principe que la France devait fonder une République une et indivisible avec une Constitution représentative. Mais, comme il fallait que les élus fussent étroitement surveillés par leurs commettants et que le peuple put être consulté aussi souvent que cela serait utile, on imagina le système compliqué qui a été déjà exposé [2] : les assemblées primaires obtenaient

1. V. le plan d'organisation de la République française précédé d'un exposé des motifs et d'une nouvelle déclaration des droits naturels et politiques dans les *Œuvres* de Condorcet, éd. Arago-O'Connor, t. XII, pp. 335-501.
2. Cf. *suprà*, pp. 29-34.

des droits très larges ; elles pouvaient accepter ou refuser toute loi constitutionnelle, proposer et voter la formation des assemblées chargées de réviser la Constitution, répondre par *oui* ou par *non* aux projets de loi que le Corps législatif leur soumettait. C'est avec ce système que le comité Girondin « croyait donner à la France le gouvernement représentatif sans porter atteinte à la souveraineté du peuple et concilier, dans une *heureuse* transaction, les avantages des deux systèmes ».

Le 16 février 1793, Condorcet présenta à la Convention le projet de la commission ; le même jour, sur la proposition de Lesage, il fut décidé qu'il serait imprimé, distribué à six exemplaires à chaque député et envoyé dans toutes les communes. La discussion commencée le 17 avril fut constamment détournée de son objet : « Je demande, dit un représentant inconnu, à la séance du 27 mai, qu'il soit constaté dans le procès-verbal que toutes les fois qu'on discute la Constitution on élève des incidents ».

On, c'était Robespierre. Le 31 mai, la Convention était envahie par les bandes armées des faubourgs, et, le 2 juin, les chefs de la Gironde décrétés d'arrestation.

Le lendemain de la séance où Condorcet avait déposé son rapport, Marat avait écrit dans un journal : «...au demeurant, c'est de la Montagne que sortira la Constitution et malgré cet essai puéril et perfide, l'attente du peuple ne sera point trompée[1].

Cette prédiction se réalisa.

Mutilée et asservie, la Convention n'était pas en état de faire une Constitution en toute liberté ; elle allait exécuter les volontés de ses maîtres. C'est ce qu'elle fit, dès le lendemain du 2 juin, en chargeant le Comité de salut public de préparer un nouveau projet. Ce comité se composait de Cambon, Barrère, Guiton de Morveaux, Treilhard, Danton, Lacroix,

1. Buchez et Roux, *Histoire parlementaire de la Révolution*, t. XXIV, p. 305.

Bernier, Delmas, Robert Lindet, auxquels on adjoignit, pour ce travail spécial, Rouvel, Couthon, Saint-Just, Mathieu et Hérault de Séchelles.

Le rapporteur, Hérault de Séchelles, demanda au conservateur de la Bibliothèque nationale « les lois de Minos », ces lois qui jouaient un si grand rôle dans les discours des Jacobins[1].

La commission ne fit point œuvre d'originalité : le projet de Condorcet fut repris, corrigé et amendé de telle façon qu'entre la Constitution girondine et la Constitution montagnarde, il n'existe pas une différence aussi grande que celle qu'on a voulu établir : elles procèdent toutes les deux du même principe, visent le même but et usent des mêmes procédés.

Comme le Comité girondin, le Comité montagnard chercha à concilier le principe représentatif et le gouvernement direct. Il distinguait les *décrets*, que le Corps législatif pouvait rendre, des *lois* qu'il avait seulement le droit de proposer à l'acceptation du peuple. Les députés étaient ainsi revêtus d'un double caractère : ils étaient mandataires quant aux lois, représentants quant aux décrets : « Nous pensons » dit Hérault de Séchelles dans son rapport, « avoir rétabli sur la représentation nationale une grande vérité, connue sans doute, mais qui, désormais, ne restera probablement plus sans effet ; c'est que la Constitution française ne peut pas être exclusivement appelée *représentative* parce qu'elle n'est pas moins *démocratique* que représentative. En effet, la loi n'est point le décret,

1. 7 juin 1793, l'an II de la République.

Cher concitoyen,

Chargé avec quatre de mes collègues de préparer *pour lundi* (le 7 était un vendredi) un plan de constitution, je vous prie, en leur nom et au mien, de nous procurer sur le champ les lois de Minos qui doivent se trouver dans un recueil de lois grecques. Nous en avons un besoin urgent.

HÉRAULT DE SÉCHELLES.

Salut, amitié, fraternité au brave citoyen Dehaulnays.

comme il est facile de le démontrer ; dès lors le député sera revêtu d'un double caractère : mandataire dans les lois qu'il proposera à la sanction du peuple, il ne sera représentant que dans les décrets ; d'où il résulte évidemment que le gouvernement français n'est représentatif que dans toutes les choses que le peuple ne peut pas faire lui-même.

On nous dira peut-être : pourquoi consulter le peuple sur toutes les lois ? Ne suffit-il pas de lui déférer les lois constitutionnelles et d'attendre ses réclamations sur les autres ?..... Nous répondrons : c'est une offense au peuple que de détailler les divers actes de sa souveraineté. Nous répondrions encore : avec les formes et les conditions dont ce qui s'appelle proprement *loi* sera entouré, ne croyez-vous pas que les mandataires fassent un si grand nombre de lois dans une année. On se guérira peu à peu de cette manie de législation qui écrase la législation au lieu de la relever ; et, dans tous les cas, il vaut mieux attendre et se passer même d'une bonne loi, que de se voir exposé à la multiplicité des mauvaises [1] ».

Le rapport d'Hérault de Séchelles fut déposé le 10 juin. Chabot le combattit avec violence : « la nouvelle Constitution est un piège, elle surprend la dictature, elle recèle un monstre de pouvoir exécutif, indépendant de l'assemblée, un pouvoir colossal et liberticide ; elle recommence la royauté ». Robespierre, terrassé, répondit qu'il « proposerait des articles démocratiques ». Le 24 juin, la Constitution était votée. Aucun article ne portait qu'elle serait soumise à la nation, mais cette formalité s'imposait car la Convention se fut reniée elle-même si elle avait soustrait son œuvre à la sanction populaire. Le résultat de la votation fut proclamé le 9 août : la Consti-

1. *Rapport sur le second projet de Constitution* fait par Hérault de Séchelles au nom du Comité de Salut public (Séance du 10 juin 1793), dans Buchez et Roux, *op. cit.*, t. XXVIII, p. 183.

tution était acceptée par 1.801.918 citoyens contre 11.160[1].

La Constitution du 24 juin 1793 a consacré un système absolument identique à celui du referendum.

§ 1. — Actes soumis au vote du peuple.

Le Corps législatif, qui se compose d'une Chambre unique, *propose des lois* et *rend des décrets* [art. 43].

Les lois seules peuvent être soumises au vote du peuple.

Sont compris, sous le nom général de *Lois*, les actes du Corps législatif concernant : la législation civile et criminelle ; l'administration générale des revenus et des dépenses ordinaires de la République ; les domaines nationaux ; le titre, le poids, l'empreinte et la dénomination des monnaies ; la nature, le montant et la perception des contributions, la déclaration de guerre ; toute nouvelle distribution générale du territoire français ; l'instruction publique, les honneurs publics à la mémoire des grands hommes [art. 54].

Sont désignés sous le nom particulier de *Décrets* les actes du Corps législatif concernant : l'établissement annuel des forces de terre et de mer ; la permission ou la défense du passage des troupes étrangères sur le territoire français ; l'introduction des forces navales étrangères dans les ports de la République ; les mesures de sûreté et de tranquillité générales ; la distribution annuelle et momentanée des secours et travaux publics ; les ordres pour la fabrication des monnaies de toute espèce : les dépenses imprévues et extraordinaires ; les mesures locales et particulières à une administration, à une commune, à un genre de travaux publics ; la défense du territoire ; la ratification des traités ; la poursuite de la responsabilité des membres du Conseil, des fonctionnaires publics ; l'accusation des prévenus de complots contre la sûreté géné-

1. Taine a très bien établi que ce vote n'a pas été libre. V. son ouvrage *La Révolution, III. Le Gouvernement révolutionnaire*. Paris, 1885, pp. 11-16.

rale de la République ; tout changement dans la distribution partielle du territoire français, les récompenses nationales.

Cette distinction entre la *loi* et le *décret* consacre, en réalité, une usurpation, car, ainsi que le fait observer Louis Blanc, « dès que vos 37.000 communes votent la *loi*, de quel droit leur enlèveriez-vous le soin de décider par elles-mêmes de ce qui est une *loi* ? De quel droit leur imposeriez-vous des *décrets* qu'elles ne voudraient pas reconnaître pour tels, et qui pourraient fort bien, sons un nom nouveau, laisser subsister la tyrannie ancienne[1] ? »

Condorcet avait donné à une assemblée primaire le droit de présenter des *observations* sur les lois votées, définitives. La Constitution va plus loin : elle soumet la loi à *l'acceptation* de la nation.

§ 2. — Qui pouvait provoquer la votation ?

Si, dans la moitié des départements plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux régulièrement formées n'avait pas réclamé, le projet de loi était définitif. La votation était donc provoquée par un nombre déterminé d'assemblées primaires.

§ 3. — Procédure de la votation.

Je distinguerai deux phases :

1° La phase de la demande de votation populaire ;

2° La phase de la votation elle-même.

Première phase. — Il importe d'examiner les trois questions suivantes :

1° Comment va-t-on connaître la loi ?

2° Quels sont les délais impartis pour demander la votation ?

1. Cf. Proudhon, *op. cit.*, pp. 160 sq. V. notamment, à la page 160, le passage tiré de la *Démocratie pacifique*, organe de V. Considérant.

3° Quelle est la forme de la demande ?

I. — L'article 58 décide que le projet d'une loi est imprimé et envoyé à toutes les communes de la République sous le nom de *Loi proposée*.

II. — Comme il ne faut pas laisser durer indéfiniment la possibilité d'une demande, l'article 59 accorde un délai de 40 jours aux assemblées primaires pour provoquer une votation populaire.

III. — La demande de votation est formulée par écrit. Il est nécessaire qu'elle émane du dixième des assemblées primaires de la moitié des départements plus un. Quarante jours après l'envoi de la loi proposée, si, dans la moitié des départements plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, n'a pas réclamé, le projet est accepté et devient loi [art 59]. De la sorte, toute loi provient du peuple, qu'il y ait votation ou non ; dans ce dernier cas, il y a acceptation tacite en vertu de la règle *qui tacet consentire videtur*.

S'il y a réclamation, le Corps législatif convoque les assemblées primaires.

Deuxième phase. — Tout d'abord, il n'y a pas lieu à nouvelle publicité, puisque les assemblées primaires ont déjà reçu le projet de loi sous le titre de *loi proposée*.

Les assemblées primaires se composent des citoyens âgés de plus de 21 ans, domiciliés depuis dix mois dans chaque canton, au nombre de 200 au moins et de 600 au plus.

Les suffrages sur les lois sont donnés par *oui* ou par *non* et le vœu de l'assemblée primaire est proclamé ainsi :

« Les citoyens réunis en assemblée primaire de. . . . . au nombre de. . . . . votants, votent pour ou contre, à la majorité de. . . . . ».

Le mode de votation suggère quatre observations :

Première observation. — Le vote est précédé d'une discussion dans les assemblées primaires qui sont des assemblées délibérantes. Le referendum est éclairé, dans une certaine mesure, à l'opposé de ce qui se passe actuellement en Suisse où, dans les Cantons autres que ceux à Landsgemeinde, les citoyens ne délibèrent pas.

Deuxième observation. — Les citoyens votent sur la loi en bloc ; ils ne jouissent pas du droit d'amendement [art. 19].

Troisième observation. — Doivent voter, dans les assemblées primaires, ceux qui approuvent et ceux qui désapprouvent la loi.

Quatrième observation. — Le vote n'est pas motivé [art. 20].

Cette Constitution de 1793, l'admiration et l'espoir du parti démocratique pur, l'horreur et l'effroi des partis modérés, est la consécration des idées de Rousseau, car ce qu'elle veut consacrer avant tout c'est « l'exercice constant et universel de la souveraineté populaire » — « Avec Rousseau, disait Robespierre, nous regardons comme indubitable que la volonté ne se représente pas ; le Corps législatif lui-même n'est pas représentant dans le vrai sens du mot ; ses lois ont besoin de sanction et n'y échappent que parce que le peuple est censé les approuver ». — L'hommage rendu par cette Constitution à la souveraineté populaire n'était qu'une illusion : ces assemblées primaires auraient été dans l'impossibilité de se prononcer en toute connaissance de cause : elles auraient tout approuvé et auraient consacré des actes d'un pouvoir absolu, d'autant plus puissant que ses décisions auraient eu l'apparence de la légalité. Par la force même des choses, la Constitution de 1793 devait aboutir à l'abdication du « souverain ». « Le gouvernement direct ne fut, pour nos pères, que l'escalier de la dic-

tature, qui elle-même devint le vestibule du despotisme[1] ».

L'erreur des constituants de 1793 fut de concevoir la Constitution comme une œuvre de théorie pure, de philosophie et de logique où tout se déduit d'une conception *a priori*, d'un principe éternellement vrai, applicable partout et toujours[2], comme une œuvre d'art parfaite, une machine très compliquée où les moindres choses, les moindres ralentissements, ont été prévus par le constructeur. Ce procédé devait fatalement échouer parce qu'il est impossible, lorsqu'on veut établir la Charte d'une grande nation, d'oublier son passé, ses tendances, son génie propre, de s'insurger contre des institutions, seules compatibles avec les faits, qu'il faut attaquer avec la lime, jamais avec la hache.

La Constitution du 24 juin 1793 n'a pas été appliquée. Le décret du 10 octobre déclara le Gouvernement provisoire de la France révolutionnaire jusqu'à la paix et plaça sous la direction du Comité de salut public tous les pouvoirs et tous les corps constitués[3].

CHAPITRE II

LE REFERENDUM EN ALLEMAGNE, EN ANGLETERRE ET EN BELGIQUE.

Allemagne. — Le referendum n'a guère été proposé que par les socialistes qui paraissent hésiter entre ce système et celui du Gouvernement direct pur[4].

1. Proudhon, *op. cit.*, p. 167 ; adde Prins, *op. cit.*, p. 168.
2. Cf. *suprà*, p. 33-34.
3. Cf. Proudhon, *op. cit.*, p. 168 ; A. Comte, *Cours de philosophie positive*, t. VI, *Système de politique positive*, t. III.
4. *Suprà*, p. 181-182. Adde p. 187.

Angleterre. — Comme de Laveleye l'a très justement fait observer, depuis quelque temps, le régime représentatif tend à céder la place au système plébiscitaire dans le cas où il s'agit d'une question importante. La Chambre des communes vote une loi ; la Chambre des Lords la rejette ; alors commence dans le pays une campagne d'intense agitation politique. De toutes parts s'organisent des *meetings*, des processions, des pétitionnements. Les deux partis comptent ainsi le nombre de leurs adhérents et chacun d'eux s'efforce de démontrer qu'il a pour lui la majorité de la nation. Quand le courant de l'opinion se prononce d'une façon très forte et avec une grande surexcitation des passions populaires, la Chambre des Lords finit par céder, car elle se persuade que son existence même est en jeu [1].

En 1882, à la Chambre des communes, M. Labouchère déclara que le peuple, fatigué des interminables discussions de ses représentants, ne tarderait pas à les faire disparaître par la consultation directe des collèges électoraux.

Dans un discours prononcé le 12 janvier 1892, lord Knusford, secrétaire d'Etat aux colonies, dit que la Chambre des Lords pourrait très bien refuser de consentir à une mesure quelconque jusqu'au moment où tout doute se serait dissipé. Lors même que M. Gladstone réussirait à faire adopter par la Chambre des communes un bill sur le *home rule*, il ne faudrait pas en conclure que l'Angleterre approuve le projet en entier. La Chambre des Lords, ce serait là son devoir, devrait consulter le pays pour connaître exactement sa volonté.

Au commencement de l'année 1894, la *National Review* a eu l'idée de questionner quelques publicistes et hommes politiques sur le referendum et sur l'utilité que présenterait son introduction dans la Constitution anglaise. — M. Dicey,

1. De Laveleye, *op. cit.*, II, p. 181.

professeur de l'Université d'Oxford, est partisan du referendum; grâce à lui, la domination des groupes parlementaires, les petites coteries, les intrigues du parlementarisme céderaient la place au peuple lui-même. M. Curzon se prononce contre le referendum pour des raisons multiples, et surtout à cause de la situation qui serait faite à la Chambre des communes obligée d'enregistrer servilement la décision du corps électoral, et aussi à cause du danger qu'il y aurait à donner au peuple l'idée de son omnipotence. L'amiral Maxse, le comte Grey, lord Farrer ont émis un avis identique à celui de M. Curzon [1].

Le 2 mars 1894, dans cette séance où une guerre formidable a été engagée entre la Chambre héréditaire et la Chambre élue, M. Gladstone a terminé ainsi son discours : « Le gouvernement constate avec tristesse que les Lords semblent se proposer d'annihiler le travail de la Chambre des communes. Le différend doit être vidé en dernier ressort par l'autorité supérieure de la nation. »

La Chambre des Lords, qui a eu le tort de s'opposer trop souvent aux vues du gouvernement (bill sur le *Home rule*, la responsabilité des patrons, les tenanciers évincés) a été attaquée, depuis quelques jours, avec la plus grande ténacité, notamment par le parti radical qui demande sa réorganisation. Dans le discours qu'il a prononcé à Bradfort, le 27 octobre suivant, Lord Rosebery s'est déclaré partisan d'une réforme. A ses yeux, cette question est des plus graves. « Quant au résultat, il est épouvantable. Si je savais un mot plus fort pour le qualifier, j'en userais. C'est le résultat le plus terrible qui se soit produit dans notre pays, depuis que nos pères ont subi la tyrannie de Charles Ier et de Jacques II. Nous eûmes une grande réforme à effectuer en 1832, mais la réforme actuelle est autrement importante, puisqu'alors il ne s'agissait que d'élargir

1. V. *Revue du droit public et de la science politique*, n° 3, mai-juin 1894, p. 610.

la Constitution déjà existante. Maintenant, c'est de la révision de la Constitution tout entière qu'il s'agit. »

Lord Rosebery, après avoir fait connaître que le gouvernement soumettra un projet à la Chambre des communes, conclut ainsi : « le premier acte est une résolution ; le second un appel à la nation pour appuyer cette résolution. — D'ailleurs, je ne puis pas aller au hasard, car la volonté du peuple est le tribunal d'appel définitif et suprême. Ce doit être à la nation de décider entre la Chambre des Lords et ses propres représentants responsables. Ainsi ce que nous voulons particulièrement réclamer, c'est un appel direct au peuple, ce que les autres nations nomment un referendum, un appel direct au peuple pour savoir s'il désire ou non la révision de la Constitution dans ce sens ».

Belgique [1]. — Le 27 novembre 1890, les six députés libéraux : MM. Fléchet, Buls, Janson, Fagnart, Grosfils et Broquet déposèrent sur le bureau de la Chambre des représentants une proposition ainsi formulée : « Il y a lieu à la révision des articles 47, 53, 56 de la Constitution[2]. »

1. Pour l'histoire de la révision de la Constitution cf. : *Révision de la Constitution en Belgique* apud *Mém. rev. des int. relig.*, 1893, pp. 455-494 ; *Revue générale d'administration*, novembre 1893 ; *Bull. stat. de lég. comp.*, septembre 1893 ; de Gamond, *De la révision constitutionnelle en Belgique*, *Belg. Jud.*, 1893, col. 1345 ; Arnaud, *La revision belge*. Paris, 1893 ; *Fuld*, *Die versuchte Einführung des Referendums in Belgien* apud *Arch. f. öffentl. R.*, 1893, pp. 558-567.

2. Aux termes de l'ancien article 47, la Chambre des représentants se compose des députés élus directement par les citoyens qui paient le cens déterminé par la loi électorale, lequel ne peut excéder 100 florins d'impôt direct, ni être au-dessous de 20 florins. — Les membres du Sénat sont élus, à raison de la population de chaque province, par les citoyens qui élisent les membres de la Chambre des représentants (Art. 53). Pour pouvoir être élu et rester sénateur, il faut, suivant l'article 56 : 1° être belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation ; 2° jouir de ses droits politiques et civils ; 3° être domicilié en Belgique ; 4° être âgé de 40 ans au moins ; 5° payer en Belgique au moins 1000 florins d'impositions directes, patentes comprises.

Cette proposition visait directement le mode d'élection des membres des deux Chambres, dans le but de substituer au cens électoral le suffrage universel[1].

Effrayé par les grèves qui avaient éclaté dans les grands bassins houillers, par les menaces des ouvriers qui avaient fait de l'admission du suffrage universel la base des réformes économiques qu'ils sollicitent[2], poussé par l'entente des libéraux proprement dits, des radicaux et des socialistes ouvriers conduits par des chefs très énergiques (César de Paepe, Volders, Anseele, directeur du *Wooruit*, Callvaert), le gouvernement du Roi, par l'organe de M. Beernaert, président du Conseil, ministre des finances, se montra favorable à la prise en considération, mais réserva absolument le fond. Le 27 novembre, la Chambre répondit à ce vœu à l'unanimité de 118 membres présents et renvoya la proposition à l'examen de la Section centrale (qui joue le rôle de Commission d'initiative).

C'était la quatrième fois, depuis vingt ans, que la question de la révision était posée à la Chambre. Les deux premières fois, en 1870 et en 1883, la prise en considération avait été repoussée par la grande majorité des deux partis ; en 1887, au contraire, le parti libéral l'avait appuyée et la droite avait réussi à la faire écarter.

Le 25 décembre, le Congrès progressiste, présidé par M. Jan-

1. La question de la révision fut posée à la suite d'une élection partielle à Bruxelles, en remplacement de M. Simons, décédé, ancien chef du parti indépendant. M. Graux désigné par toutes les fractions du parti libéral, soutenu par les ouvriers qui l'avaient combattu auparavant, fut élu à une très forte majorité sur le candidat conservateur.

2. Le parti ouvrier prépara de grandes manifestations pour réclamer le suffrage universel. Le 10 novembre 1890, plus de 10.000 ouvriers se présentèrent à l'Hôtel de Ville, précédés de pancartes portant des inscriptions significatives : « La Belgique est à la queue de toutes les nations ! » — « Qu'on donne des droits aux Belges avant de créer le Congo ! » — « Le peuple n'a aucun droit mais tous les devoirs ! ». MM. Buls et Janson, députés de Bruxelles, rédigèrent une longue protestation (publiée par *le Temps* du 12 novembre) que des délégués remirent au bourgmestre, M. Buls.

son, vota par 346 voix contre 29 et 68 abstentions, le principe du referendum. Deux opinions furent soutenues : les uns pensaient qu'il ne fallait admettre que le referendum légal, c'est-à-dire la consultation des électeurs sur une décision prise par leurs mandataires élus ; les autres estimaient que, sans attendre la consécration définitive de cette institution, le parti progressiste devait encourager les administrations publiques, et spécialement les Conseils communaux, à organiser, avant toute décision, des consultations populaires portant sur les intérêts des administrés, ces consultations destinées à servir à l'éducation du suffrage universel.

Déférant au vœu exprimé par M. Frère Orban et par la Section centrale et, après en avoir délibéré avec ses collègues, M. Beernaert exposa, le 10 mars 1891, devant cette même Section, son système sur la révision constitutionnelle. Entre les idées conservatrices du chef de la vieille droite, M. Woeste, et celles des progressistes radicaux de la gauche, qui avaient pour chef M. Janson, il prend une position intermédiaire : Le gouvernement estime que la Belgique n'est pas encore mûre pour le suffrage universel qui décuplerait et au delà le Corps électoral (composé alors de 135.000 électeurs). Le système le plus propre à satisfaire le mouvement réformiste paraît être celui pratiqué en Angleterre et aux Pays-Bas. Seraient inscrits sur les listes politiques : 1° les électeurs communaux (400.000) ; 2° les citoyens occupant une maison dont le revenu cadastral minimum serait à fixer ; 3° les censitaires actuels et des capacitaires diplômés. Le chiffre des électeurs s'élèverait ainsi à 600.000. Enfin le gouvernement revendique pour le pouvoir exécutif *le droit de consulter le Corps électoral sur un projet de loi ou sur une loi votée, mais non encore promulguée* (*Referendum*).

Cette idée nouvelle et inattendue, nullement visée dans la motion Janson, fut accueillie avec faveur par la presse radicale

et notamment par *La Réforme* qui avait poussé le Congrès progressiste à inscrire le referendum dans son programme. M. Woeste la combattit avec véhémence, condamnant surtout la consultation sur les projets de loi.

Afin d'éviter toute équivoque, M. Beernaert adressa au président de la Section centrale un résumé écrit de sa déclaration verbale. Après avoir exposé ses vues sur le nouveau système électoral, il poursuivait : « . . . On ne peut se livrer à l'étude de la réorganisation du pouvoir législatif, sans se préoccuper également du pouvoir royal. Le gouvernement pense qu'il conviendrait d'investir le Roi du droit de se mettre directement en rapport avec le corps électoral pour prendre son avis, soit sur une question de principe non actuellement soumise à la législature, soit à propos d'une loi votée mais non encore promulguée. . . »

Aux yeux du gouvernement belge, l'extension du droit de suffrage et le développement de la prérogative royale étaient deux propositions connexes : l'extension du droit de suffrage nécessitait un contre-poids du côté du pouvoir royal. Le président du Conseil croyait que le referendum pourrait être ce fameux contre-poids. De gros nuages obscurcissaient l'horizon et, à ses yeux, l'avenir était incertain : il se demandait avec anxiété quelles seraient les conséquences de la réforme électorale, les tendances, les aspirations des nouvelles masses appelées à la vie politique. Ces aspirations devaient-elles les pousser à la conservation des bases fondamentales de l'Etat, des anciennes traditions, ou du côté de la Révolution ? La question était grave et, avant de « faire le saut dans l'inconnu », le gouvernement agissait avec sagesse en prenant ses précautions. L'idée en elle-même était excellente, mais ses moyens de réalisation très défectueux.

Le 6 mai, M. Beernaert fournit à la Section centrale de nouvelles explications au sujet du referendum. Sur une interpel-

lation de M. Frère Orban il dit que le gouvernement ne faisait nullement de l'admission du referendum une condition *sine qua non* de son adhésion à la révision de l'article 47.

Le 20 mai, la Section centrale vota en principe, à l'unanimité, la question de la révision. M. de Smet de Nayer fut nommé rapporteur.

Le gouvernement s'engagea à faire discuter le principe de la révision avant la fin de la session. M. de Smet de Nayer devait déposer son rapport dans les derniers jours de juillet. Ces promesses restèrent lettre morte ; le ministère traîna en longueur, malgré l'empressement qu'il affichait, une question qui lui avait été presque imposée.

La questure de la Chambre des représentants fit distribuer, le 28 octobre, le rapport de M. Smet de Nayer, et la discussion générale s'ouvrit quatorze mois après la prise en considération, le 2 février 1892. Ce même jour, M. Beernaert déposa un projet qui, indépendamment des articles 47, 53, 56 visés par les députés libéraux, modifiait les articles 1, 34, 48, 52, 54, 58, 60, 61 et 67 de la Constitution.

Après une assez longue discussion (Wœste, Janson, Nothomb, Beernaert, de Smet de Nayer, Frère Orban) la Chambre ordonna l'impression et la distribution de ce projet et le renvoya à l'examen des Sections.

La réunion des Sections fut précédée de certains agissements du Roi qui montrent très bien le prix qu'il attachait, à cette époque, au succès de la proposition de referendum. Le 5 février, dans un entretien avec M. Beernaert, comme moyen d'intimidation, il insista sur la nécessité de régler la succession au trône pour parer à toutes les éventualités. Comme les Belges ont toujours paru redouter la perte de leur souverain, cette menace était destinée à provoquer des conversions ou, tout au moins, des hésitations chez un grand nombre des adversaires du referendum. Le lendemain, le 6, il donna à la Cour

un dîner parlementaire et s'entretint longtemps avec les principaux membres des divers groupes politiques. L'objet de ces conversations porta surtout sur le referendum.

Toutes ces manœuvres n'ont eu aucun succès et Léopold II lui-même a été un des premiers à abandonner la voie où il s'était si imprudemment engagé. Il ne tarda pas à comprendre son erreur, surtout lorsque les chefs des deux grands partis historiques, MM. Wœste et Frère Orban, se rencontrèrent, en un commun accord, pour repousser le dangereux présent qui leur était offert.

Les Sections se réunirent le 10 février. La première, sur la proposition de M. de Lantsheere, admit le principe du referendum à la condition qu'une loi déterminerait les cas dans lesquels le roi consulterait le corps électoral. M. Janson vota le referendum ; tous les membres de la droite le repoussèrent. Dans la sixième, M. de Moreau fit une proposition analogue à celle de M. de Lantsheere ; elle fut repoussée. Toutes les autres Sections (2, 3, 4, 5) renvoyèrent la discussion à huitaine, à cause des intentions transactionnelles manifestées par le gouvernement et la droite [1].

Trois Sections adoptèrent le referendum ; trois le repoussèrent. « Pour se rendre un compte exact de la portée réelle de ce vote des Sections, dit *le Temps* du 19 février 1892, il faut en rassembler les chiffres : 96 députés sur 138 dont se compose la Chambre ont pris part au scrutin ; 49 ont voté pour ; 33 ont voté contre ; 14 se sont abstenus. De telle sorte que si l'on ne

1. Un journal belge, l'*Ami de l'Ordre*, s'exprimait ainsi au sujet de cette transaction : « Le Roi des Belges avait parlé d'abdiquer s'il n'obtenait pas satisfaction. L'émoi avait été énorme au Palais parmi les hauts dignitaires et les ministres. Les chefs de la droite avaient été prévenus par le Président de la Chambre et tous les sénateurs étaient au courant de la menace du Roi. Voilà le secret de la conduite de la droite et l'explication de son mouvement contradictoire ». Cet entrefilet justifie l'importance accordée plus haut aux agissements du souverain.

tient pas compte des absents et si l'on réunit les abstentionnistes aux opposants, on se trouve encore devant un partage à peu près égal ou une minime majorité : 49 contre 47 ».

Le 11 février, le gouvernement modifia sa proposition primitive en ce sens que c'était l'article 26 qui devait être révisé et non plus l'article 67. Cette modification, qui avait une grande importance pour la détermination de l'article de la Constitution auquel il faudrait rattacher le referendum [1], fut adoptée par la

1. La proposition primitive du gouvernement le rattachait à l'article 67. Il eût été illogique de rattacher le referendum à cet article : *a*) il vise des lois définitives qu'il faut faire exécuter ; dans le cas d'un referendum, il s'agit de savoir si une loi, votée par les deux Chambres, recevra la sanction royale et deviendra ainsi parfaite ; *b*) il est une garantie essentielle contre l'arbitraire du pouvoir, car il défend au roi de *ne jamais suspendre les lois et de dispenser de leur exécution.* La suppression de cette garantie aurait ouvert la porte à l'omnipotence monarchique et livré à ses caprices le sort de toutes les lois.

La gravité de ces objections n'a pas échappé au gouvernement, et, dans la séance du 11 février, M. de Burlet, ministre de l'intérieur, déposa sur le bureau de la Chambre la déclaration suivante : « Le gouvernement a l'honneur de proposer, au lieu de la disposition additionnelle que vise l'article 67 de la Constitution, un amendement à l'article 26 qui, tout en exprimant le même principe, laisserait à la loi le soin de déterminer dans quels cas et dans quelles conditions le Roi pourra consulter directement le corps électoral ».

Ce système a été assez vivement attaqué. Le pouvoir législatif s'exerce par le Roi et les deux Chambres, voilà un principe primordial. Suivant la proposition du 11 février, on introduisait dans la Constitution, sinon le principe du gouvernement direct pur, du moins un système qui s'en rapproche singulièrement ; on juxtaposait deux institutions inconciliables : la représentation et le gouvernement direct. « Sous le régime de la monarchie représentative, dit M. Smet de Nayer, la confection des lois est confiée à une véritable délégation de la nation comprenant trois éléments : le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat. On sera unanime à reconnaître qu'en cas d'entente entre ces trois facteurs, il n'y a place pour aucune intervention directe du corps électoral ». Cela n'était pas rigoureusement exact étant donné le caractère du referendum que le gouvernement désirait faire consacrer (Cf. *infrà*, pp. 227 sq.). — Il aurait peut-être mieux valu rattacher le referendum à l'article 69 : « Le roi sanctionne et promulgue les lois ». Le gouvernement, en effet, ainsi que tous ceux qui préconisent le referendum royal (principalement de Laveleye) ne veulent pas faire triompher avec lui le principe de la législation directe : ils veulent uniquement « consacrer une formule d'organisation du veto ». Le referendum, à leur yeux, est non

Section centrale, le 15 mars, par 5 voix contre 2 (MM. Sainctelette et Frère Orban) avec une double restriction : 1° le referendum préliminaire était absolument écarté ; 2° les membres de la Section conservaient leur liberté absolue pour la discussion à la Constituante[1].

le quatrième facteur de la puissance législative, mais le complément du troisième : la sanction royale qui interviendra d'une manière plus équitable, toujours en conformité avec le vœu de la nation.

Cette opinion est critiquable, je dois le reconnaître, car, aussi bien que l'article 26, l'article 69 n'est pas révisable en ce qu'il touche des principes fondamentaux que personne ne songeait à modifier, — le premier réglant le pouvoir législatif, le second, le pouvoir exécutif. La difficulté aurait pu être facilement tournée par l'adjonction de la disposition organique du referendum royal à un article moins fondamental.

1. Dès le mois de février, l'agitation commença. Dans toute la Belgique, les divers partis organisèrent des réunions et convoquèrent des Congrès pour éclairer les électeurs sur la ligne de conduite à suivre au sujet de la question de la révision.

8 *février*. — A l'occasion d'un banquet donné à Bruges et auquel assistaient 200 hommes politiques des Flandres, M. Voeste, ministre d'Etat, prononce un discours dans lequel il combat, avec la dernière énergie, le referendum royal ; « jamais la Flandre ne subira le régime napoléonien ».

— Le Conseil général de la Fédération progressiste, réuni en assemblée plénière, émet un vote en faveur du referendum royal.

— Le Conseil général du parti ouvrier se prononce catégoriquement contre le referendum royal et pour le referendum populaire (*Le Temps* du 9 février 1892).

23 *février*. — La fédération des cercles catholiques et des associations conservatrices décide de faire une opposition énergique au referendum royal.

3 *avril*. — L'association conservatrice de Bruxelles, réunie sous la présidence du général baron Jolly, se prononce contre le referendum et adopte un ordre du jour en ce sens présenté par M. Brifant, au nom du Comité.

4 *avril*. — L'association conservatrice de Namur vote contre le referendum.

17 *avril*. — Le Congrès général de la fédération progressiste se réunit au Musée du Nord pour examiner un programme de réformes à introduire.

MM. Féron, Janson et G. Lorand défendent le referendum royal à l'égal du referendum populaire, car, l'essentiel est toujours la consultation populaire. « Si les rois sont entraînés dans le courant démocratique, s'écrie M. Janson, est-ce à nous de nous en plaindre ? ». — « Vous avez peur du referendum, dit M. Lorand ; c'est à lui que nous devons la révision et nous lui devrons bientôt le suffrage universel ». — « Le referendum », continue M. Féron, « n'est pas une force pour le Roi contre le peuple ; c'est un hom-

L'*Exposé des motifs* du 2 février n'ayant rien dit du referendum antérieur, on en avait conclu que le gouvernement l'avait abandonné. Le Projet de déclaration complémentaire du 11 février laissait subsister ce doute et certains disaient même que la question avait été posée dans la première Section ; que M. de Lantsheere, interpellé par M. de Bara, avait répondu que « le gouvernement n'avait nullement l'intention d'abandonner le referendum préliminaire, que le problème demeurait entier sous cette forme : inscription du principe du referendum dans la Constitution ; sauf à une loi organique à en déterminer les cas et les conditions, le législateur ordinaire étant libre d'admettre le referendum préliminaire ou de s'en tenir au referendum veto [1] ». Ce doute a duré jusqu'au 18 mai, époque à laquelle le chef du cabinet s'est enfin décidé à abandonner explicitement le referendum préliminaire [V. Séance du Sénat du 8 mai].

Le débat sur la révision a commencé à la Chambre des représentants le 26 avril. Après une longue et brillante discussion, le 9 mai, la déclaration amendée du gouvernement, du 11 février, demandant l'addition à l'article 26 d'une disposition remettant à la loi le soin de déterminer dans quels cas et sous quelles conditions, le Roi consulterait directement le corps électoral [referendum] a été adoptée par 78 voix contre 48 et 2 abstentions. Quelques jours plus tard, le Sénat s'est

mage à la souveraineté du peuple. Si le referendum préalable au veto était repoussé, il faudrait supprimer le veto royal » (*Le Temps* du 19 avril 1892). Le texte du Conseil général, impliquant le referendum populaire et le referendum par les pouvoirs publics, est adopté à la presque unanimité.

1. *L'Indépendance belge* du 16 février 1892 attribue à ceux qui ont conclu cette transaction des arrière-pensées contradictoires. Les uns, adversaires très ardents du referendum, se disaient que jamais, dans les Chambres, on ne trouverait une majorité pour l'organiser. Les autres, partisans de l'innovation, pensaient au contraire que ce principe admis et inscrit dans la Constitution, par la majorité requise des deux tiers, il suffirait de la simple majorité d'une voix pour en déterminer les cas et conditions dans la loi organique, ce qui deviendrait beaucoup plus facile.

prononcé dans le même sens et presque dans les mêmes conditions.

Ce vote était un succès momentané pour M. Beernaert qui, dans cette discussion de la révision de la Constitution, a fait preuve d'une très grande habileté : au Roi, il a offert le referendum pour renforcer son pouvoir ; à la démocratie, une illusion du gouvernement direct. Au lieu de contenter tout le monde, il n'a plu à personne ; le referendum, après le vote de la Chambre, a été l'objet de nouvelles attaques qui ont abouti au triomphe de ses adversaires.

En vertu de l'article 131, § 2, de la Constitution, les deux Chambres législatives, après le vote de la révision, se trouvèrent dissoutes de plein droit. Un arrêté royal du 25 mai convoqua pour le mardi 14 juin les collèges électoraux à l'effet de procéder au renouvellement intégral de ces assemblées. La campagne électorale commença aussitôt, et, fait curieux, les problèmes constitutionnels dont l'importance semblait devoir s'imposer passèrent au second plan. L'intensité de la lutte se concentra dans l'éternelle querelle du « libéral » contre le clérical » et du « clérical » contre le « libéral », cette querelle qui a toujours dominé la politique belge [1].

Les Chambres constituantes se sont réunies le 12 juillet, à Bruxelles.

A la première séance de la Chambre des représentants [la

1. Depuis 1884, à la Chambre des représentants, sur 138 membres, on comptait 94 catholiques et 44 libéraux. Au Sénat, sur 69 membres, il y avait 50 catholiques et 19 libéraux. Le résultat des élections du 14 juin fut favorable aux libéraux : les catholiques tenaient à la Chambre 90 sièges, les libéraux 52 ; il y eut 10 ballottages (la nouvelle Chambre devait comprendre 152 membres). Au Sénat, les cléricaux occupaient 43 places, les libéraux 29, 4 sièges étaient en ballottage. La majorité des deux tiers nécessaire pour réviser la Constitution devait être de 102 voix pour la Chambre et de 51 pour le Sénat. — La veille des élections, le 13 juin, les progressistes et les socialistes de Gand invitèrent tous les Gantois majeurs à déclarer par *oui* ou par *non*, s'ils étaient partisans du suffrage universel. 21,462 votants répondirent affirmativement, 186 négativement.

Chambre et le Sénat continuaient à se réunir séparement], M. de Beernaert proposa la nomination d'une commission de 20 membres et d'un président, chargée de trouver les formules transactionnelles de révision et composée proportionnellement aux forces respectives des partis. Elle seule aurait la mission de présenter un texte à discuter. Cette proposition fut adoptée par 84 voix de droite contre 48 de gauche et 8 abstentions d'extrême gauche.

Le même jour, à la fin de la séance, le président donna lecture, au nom d'un membre de l'extrême gauche, d'une proposition révisionniste qui mérite d'être signalée parce qu'elle tend à un système combiné du referendum royal et du referendum populaire :

« Le referendum est obligatoire s'il est réclamé par 100.000 électeurs et par des conseillers communaux représentant un total d'au moins un million d'habitants. En outre, le Roi aurait le droit d'en appeler au corps électoral pour toute loi adoptée par l'une des Chambres ou en cas de conflit entre elles ».

Le 26 novembre, M. de Bruyn, ministre de l'intérieur, déclara à la commission révisionniste de la Chambre qu'en présence de l'accueil peu favorable fait au referendum, soit au Parlement, soit dans le pays, le gouvernement retirait officiellement les propositions.

MM. Janson, Féron et Hanssen les ont reprises pour leur compte ; elles ont été rejetées par la Commission des XXI par 15 voix contre 3.

Le dénouement prévu depuis de longs jours était désormais acquis : le referendum était fatalement condamné en Belgique.

Dans les premiers jours de janvier 1893, les Bruxellois, fatigués des interminables discussions des Chambres sur le nou-

veau système électoral, l'esprit obsédé par le souvenir des dernières discussions sur le referendum, se demandèrent s'ils n'agiraient pas avec sagesse en faisant connaître à leurs représentants ce qu'ils pensaient à ce sujet et si ce n'était pas là le meilleur moyen de résoudre le problème. Cette idée parut excellente et elle fut adoptée aussitôt avec le plus grand empressement. Mais comment procéder? Tout d'abord on songea assez naturellement aux municipalités. Dans les villes d'Aloste et de Gand, les administrations communales préparèrent et surveillèrent elles-mêmes le referendum. Le résultat de ces consultations populaires fut favorable au suffrage universel.

A Bruxelles, le collège échevinal et son bourgmestre, M. Buls, manifestèrent l'intention de combattre le projet quand il serait soumis au Conseil communal.

Les communes des faubourgs se montrèrent beaucoup plus avancées ; leurs bourgmestres et échevins tinrent, à l'Hôtel de Ville de Saint-Josse-Ten-Noode, une réunion plénière pour organiser les moyens pratiques de la votation populaire. Après une assez longue discussion, il fut décidé que les communes adhérentes, Saint-Josse-Ten-Noode, Laeken, Anderlecht et Schaerbeek, consulteraient, le 26 février, tous leurs habitants mâles et majeurs, sur les questions suivantes :

Êtes-vous partisans :

1° Du suffrage universel à 21 ans ? (proposition Janson) ;

2° Du suffrage universel à 25 ans ? (proposition Nothomb) ;

3° Du capacitariat combiné avec l'habitation différentielle ? (proposition du gouvernement).

4° Du capacitariat de droit ou par examen électoral ? (proposition Frère Orban) ;

5° De l'exclusion des assistés et des illettrés ? (proposition Graux)[1].

1. Afin de pouvoir reconnaître, dans les résultats acquis, les voix des électeurs actuels à différents degrés de celles des non-électeurs, il fut convenu

Les diverses communes de l'agglomération bruxelloise se disposaient à mettre à exécution le projet de referendum lorsque la députation permanente du Conseil provincial du Brabant refusa son approbation. D'autre part, M. Frère Orban adressa au Président de l'Association libérale, M. E. Robert, une lettre de protestation contre le principe même du referendum.

Fort de ces résistances, le Roi, par arrêté en date du 14 février, prononça la nullité des délibérations prises par les conseillers communaux de Saint-Josse-Ten-Noode, Saint-Gilles, etc... et prescrivit la radiation des dispositions annulées en marge des registres des procès-verbaux [1].

Les autorités devant ainsi s'abstenir, l'Association libérale, avec son président, M. Grimard, et son secrétaire, M. Robert, a pris en main l'opération ; elle a appelé au vote, le 27 février, les 111,837 citoyens, âgés de 21 ans, que comprend l'agglomération bruxelloise, soit dans la commune même de Bruxelles, soit dans les faubourgs : Ixelles, Saint-Josse, Molenbeck, Laeken, Anderlecht, etc. « Environ 50 locaux de vote avaient été ménagés dans Bruxelles même et dans les faubourgs. Pour un jour « le cheval blanc », « la patte de dindon », « le chevreuil », « la fleur de houblon », « bouteille de Brabant » et d'autres estaminets moins plantureux avaient été transformés en « temples du civisme », comme on aurait dit chez nous autrefois à l'époque où passait dans l'air le même souffle qui ranime aujourd'hui le vieux terroir des communes démocratiques. Le choix de ces antiques et renommées salles de rafraîchissements, — où d'ailleurs on a échangé de tout temps autant d'idées politiques que de verres — ne prêtera pas,

que les bulletins de vote seraient de couleurs variées : roses, pour les électeurs censitaires ; blancs, pour les non-électeurs ; bleus, pour les capacitaires, etc.....

1. Voir les passages essentiels du rapport au Roi qui précède l'arrêté et précise les motifs de la décision du gouvernement dans la *Revue générale d'administration*, 1893, t. I, p. 487.

croyons-nous, à des plaisanteries faciles et certes n'étonnera personne en Belgique. Tous ceux qui ont vu le scrutin d'hier et ont noté leurs impressions, constatent qu'on se tenait en ces locaux, pavoisés du drapeau national, comme à la maison de ville; tout le monde a déposé son bulletin dans l'urne ou la boîte cachetée, avec un ordre, un silence, un calme, qui accusaient la conviction vraie et qui feront sans doute réfléchir[1] ».

Sur 111,837 citoyens convoqués, 60,732 ont apporté leur bulletin; 56,338 ont voté pour les deux propositions Janson et Nothomb, 48,660 ont admis le projet Janson (droit de vote à 21 ans) et 7,684 le projet Nothomb (vote à 25 ans). Le système Graux a réuni 1,671 voix; celui du gouvernement (habitation et capacitariat combinés) 1,022 et enfin celui de M. Frère Orban, 903[2].

La proportion d'abstentions a été de 50 0/0.

Les hommes politiques ont longuement discuté sur le point de savoir si cette proportion de 50 0/0 d'abstentions devait être mise à l'actif des adversaires du suffrage universel qui avaient recommandé de ne prendre aucune part au referendum. Chaque parti, jouant avec les chiffres, a voulu s'attribuer le résultat de cette votation. La vérité est que ce referendum est assimilable à une pétition ayant réuni 60.000 signatures et la majorité des habitants mâles et majeurs de l'agglomération bruxelloise. C'était là une pétition d'une valeur peu commune qui, bien que fragmentaire et extra-légale, était appelée à exercer sur l'opinion, en province, un ascendant considérable.

Il est impossible d'établir une analogie quelconque entre le referendum pratiqué dans la Confédération helvétique et celui qu'on a tenté d'introduire dans la Constitution belge. Il y a une différence profonde entre le fonctionnement du referendum

1. Dans *Le Temps* du 28 février 1893.
2. Pour les détails V. *Revue socialiste*, année 1893, t. XVII, pp. 472-476.

dans une République démocratique et la faculté, pour un souverain constitutionnel, de passer par dessus la tête de la représentation nationale dans le but de poser à son peuple la première question venue.

En Suisse, le droit de demander une votation populaire appartient à 8 Cantons ou à 30.000 citoyens actifs ; en matière de révision constitutionnelle, la consultation du corps électoral est obligatoire. Le pouvoir exécutif n'a pas la faculté de provoquer un referendum.

En Belgique, le pouvoir exécutif seul aurait joui de cette prérogative. Le referendum « royal » n'était en réalité qu'un referendum ministériel. Le Projet de déclaration du 2 février 1892, dans son paragraphe 6, accordait au Roi le droit de consulter le corps électoral « moyennant le contre-seing ministériel », ce qui signifiait que, seul, un ministère responsable, en la contresignant, rendrait la consultation populaire possible ou qu'il y opposerait un obstacle infranchissable en refusant son contre-seing.

La représentation de la Suisse diffère complètement de celle de la Belgique.

Comme l'a fait observer M.Dupriez, dans son savant ouvrage sur *les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, la Suisse est une république démocratique. « Le principe de la souveraineté populaire, appliqué dans toute sa pureté, y a produit, dans l'organisme constitutionnel et dans les mœurs politiques, des conséquences tout à fait particulières. Tout homme qui reçoit une parcelle du pouvoir législatif, exécutif et même judiciaire, y est nommé pour un terme fixé. Chacun des élus, imbu de cette idée de la souveraineté du peuple, exerce le pouvoir qui lui est délégué suivant ce qu'il croit être la volonté de ses mandants. S'il s'est trompé sur ce point, il se hâte de réparer son erreur, sans songer à refuser son concours. Ainsi les membres de l'A.F. dont les opinions ont

été désavouées par leurs électeurs, n'abandonnent point leurs sièges ; ainsi les ministres dont les volontés personnelles sont contrecarrées par les votes de l'Assemblée ou du peuple restent à leur poste. En Suisse, les autorités ne se démettent jamais, elles se soumettent toujours ». En Belgique, où, comme en Angleterre et dans un grand nombre d'autres pays, les traditions anciennes et constantes ont force de loi, il est de règle que les ministres qui n'ont plus la majorité se retirent aussitôt; admettre le contraire serait consacrer le renversement de toutes les idées admises en politique.

La compétence du Parlement suisse est des plus restreintes ; c'est à peine s'il vote trois ou quatre lois, tous les ans, pendant la session qui ne dure que huit semaines.

Dans ce pays, le referendum répond à un besoin vrai, naturel ; les électeurs interviennent réellement dans la législation et même, c'est là une nécessité. N'ayant ni roi, ni empereur, ni président de République, il faut que le peuple, en qui réside la souveraineté, puisse toujours faire prévaloir sa volonté, s'opposer à l'exécution des lois qui lui déplaisent. Le referendum est entre ses mains un véritable *pouvoir*, — en réalité, un droit de *cassation* sur les lois votées par ses représentants. La loi émane directement de la nation ; elle est acceptée ou rejetée par elle-même.

Le referendum belge devait répondre à un prétendu besoin d'une nature toute différente, très bien présenté dans l'*Exposé des motifs* du 2 février 1892 : « En cas de désaccord grave entre les Chambres et la couronne, c'est donc à une dissolution qu'il faut recourir. Et c'est là une mesure à laquelle le gouvernement ne se résout jamais que dans des circonstances exceptionnelles. Il conviendrait donc d'attribuer au Roi le droit moins étendu et par cela même d'un usage moins difficile de se mettre directement en rapport avec le corps électoral pour lui demander son avis. Rien, semble-t-il, de plus conforme aux

véritables bases du régime représentatif. Rien aussi de plus propre à mettre le pouvoir royal mieux à même d'exercer en certains cas une action modératrice..... Il serait désirable que l'arme constitutionnelle pu veto dont il [le Roi] est aujourd'hui investi, sans presque pouvoir en user, devienne une arme plus efficace et elle le serait si l'usage qui en était fait avait été précédé d'un vote populaire favorable ».

D'après la Constitution, le Roi a la faculté d'exercer le droit de veto quand il le juge utile. A cause de certaines difficultés pratiques, ce droit n'était plus considéré que comme une vieille relique, lorsque, subitement, le gouvernement belge réclama le referendum pour rendre plus facile son exercice.

Il importe, et c'est là une précision qu'on ne fait jamais, de bien mettre en relief le caractère de ce qui a été appelé presque à tort un « referendum ». Il ne s'agissait nullement de conférer au peuple un *pouvoir*, un *droit de cassation*, la faculté, comme en Suisse, d'accepter ou de rejeter les projets de loi votés par les Chambres ; on voulait simplement lui permettre de donner un *avis* que le souverain aurait été libre de suivre ou non ; c'est à lui qu'aurait toujours appartenu la décision. De telle sorte qu'il n'existe aucune analogie entre cette consultation et le referendum tel qu'il fonctionne en Suisse, tel que voulait l'organiser la Constitution du 24 juin 1793.

Le Roi, en Belgique, a le droit de consulter son peuple quand il lui plaît et, pour ce faire, il est inutile de formuler, dans la Constitution, un nouveau droit. Qu'on n'objecte pas l'article 78 de la Constitution: « Le Roi n'a d'autres *pouvoirs* que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même », car la consultation du corps électoral par le souverain n'est pas un *pouvoir*, mais bien une simple *faculté*, puisque le Roi a la faculté de n'en tenir aucun compte en accordant sa sanction à une loi votée par les Chambres et désapprouvée par le corps électoral.

Ainsi, la première raison invoquée par le gouvernement

belge à l'appui de sa demande de referendum ne reposait sur aucune base sérieuse. La seconde ne valait pas mieux.

Dans l'*Exposé des motifs*, il a cité un passage du *Gouvernement représentatif* de Stuart Mill : « C'est une maxime fondamentale de la science du gouvernement que, dans la Constitution, il doit y avoir un centre de résistance au pouvoir prédominant, et par conséquent, dans une Constitution démocratique, un centre de résistance contre la démocratie ». L'idée est exacte en ce sens que tout gouvernement doit éviter les excès par un sage équilibre de ses forces. Il faut un « centre de résistance » ; cela est certain. Où doit-il résider ? Là est la difficulté. Cette difficulté, il est inutile de l'examiner parce que le gouvernement était dans l'erreur lorsqu'il prétendait vouloir posséder, dans sa Constitution démocratique, un « centre de résistance » contre la démocratie. L'aphorisme de Stuart Mill aurait peut-être pu avoir sa raison d'être si, à la Constitution de 1831, on avait substitué une Constitution véritablement démocratique, si on avait consacré ces quatre principes ; origine élective de tous les pouvoirs ; droit d'élection reconnu à tous ; intransmissibilité du pouvoir exécutif ; dernier mot donné à la nation en cas de conflit entre les divers pouvoirs.

Tant que la Constitution belge ne sera pas franchement démocratique, il faudra écarter l'aphorisme de Mill et, même en supposant réalisée la condition qui fait défaut, il serait encore nécessaire de l'écarter parce que le referendum ne pourrait jamais servir à l'établissement d'un « centre de résistance ». Si le régime censitaire, quoique abaissé, subsistait encore, on concevrait, à la rigueur, le referendum dans le cas où la consultation nationale s'adresserait au suffrage de tous. Ce serait la démocratie centre de résistance d'une sorte d'aristocratie d'argent. Mais il est impossible de trouver dans une démocratie véritable un centre de résistance au pouvoir prédominant de cette même démocratie.

TROISIÈME PARTIE

LÉGISLATION VIVANTE.

PREMIÈRE DIVISION

LE REFERENDUM AUX ÉTATS-UNIS.

Pour avoir une idée bien nette du referendum aux Etats-Unis et établir l'importance acquise par le système du gouvernement direct, l'étudier dans ses origines, son développement, il importe d'examiner le mécanisme des consultations populaires : 1° en matière constitutionnelle ; 2° en matière législative ; 3° devant les Cours suprêmes [1].

§ 1. — Droits du peuple en matière constitutionnelle.

A une époque reculée, le gouvernement direct pur fut pratiqué par les ancêtres des fondateurs de la République des Etats-Unis. Comme dans le *tunscip-mot* anglo-saxon, dans le *vestry* des Anglais, dans les villages de la Lombardie jusqu'en 1859, dans les Landsgemeinde des Cantons suisses, les habitants se réunissaient sur la place du village ou dans l'Eglise pour s'occuper eux-mêmes de leurs propres affaires et procéder à l'élection des fonctionnaires. Ces assemblées étaient appelées *town meetings*.

Les citoyens jouissant ainsi de droits très étendus, il fut na-

1. V. Oberholtzer, *The referendum in America. Publications of the University Pennsylvania.* Philadelphia, 1893.

turel de leur soumettre les premières Constitutions des Etats. Ce droit de ratification fut solennellement proclamé, pour la première fois, dans le préambule de la Constitution de 1787 : « *Nous, le peuple des Etats-Unis*, afin de former une union plus étroite, de fonder la justice, de consolider la paix à l'intérieur, de pourvoir à la défense commune, de contribuer au salut public et d'assurer les bienfaits de la liberté à nous et à nos descendants, *nous décrétons et nous établissons* cette Constitution pour les Etats-Unis d'Amérique ».

Le travail de la Convention fédérale présidée par Washington fut soumis à chacun des treize Etats qui dut le ratifier suivant tel procédé qu'il jugea utile de consacrer, procédé qui consista, presque partout, à nommer une assemblée munie de pleins pouvoirs, le vote direct des électeurs n'ayant été usité que dans quelques pays [1].

L'article V spécifie que les amendements à la Constitution seront proposés par le Congrès lorsque, dans chacune des Chambres, la majorité des deux tiers des membres l'aura jugé nécessaire, ou par une Convention convoquée sur la demande des deux tiers des législatures des Etats. Dans l'un et dans l'autre cas, ils n'entreront en vigueur que s'ils ont réuni les voix des trois quarts des Législatures des Etats ou des Conventions.

L'étude seule de la Constitution fédérale est insuffisante pour donner un aperçu exact du caractère de la démocratie américaine. A cette étude, il faut joindre celle des divers Etats et de leur organisation politique. « Récemment deux maîtres de la science politique, M. Emile Boutmy, en France [2], et M. James Bryce, en Angleterre [3], n'ont pas eu de peine à montrer

1. Cf. Borgeaud, *Etablissement et révision des Constitutions*. Paris, 1893, pp. 159 sq.
2. *Etudes de droit constitutionnel*. Paris, 1885.
3. *The American Commonwealth*. Londres, 1889.

que les institutions des Etats sont l'édifice même dont la Constitution fédérale n'est que le couronnement, que c'est en elles que se trouve l'assiette profonde des institutions du pays et que la démocratie américaine ne peut être comprise et jugée en dehors des cadres où s'est accompli son développement [1] ».

L'assemblée générale de Portsmouth, en 1641, dans le Rhode-Island, vota une résolution dans laquelle on lit : « Il est arrêté et convenu à l'unanimité que le gouvernement que ce corps politique constitue, pour la gloire de notre prince, dans cette île, est une démocratie ou gouvernement populaire, ce qui veut dire qu'à l'ensemble des citoyens régulièrement assemblés ou à la majorité d'entre eux appartient le pouvoir de faire et d'instituer les justes lois auxquelles ils seront soumis et de choisir, parmi eux, les magistrats qui auront la tâche de veiller à ce qu'elles soient appliquées équitablement à tous sans distinction ».

En 1776, les habitants du Massachusetts réclamèrent l'élaboration d'une Constitution. La Cour générale de Boston entreprit cette besogne qu'elle soumit, en 1778, aux *town meetings*. Ces assemblées refusèrent de sanctionner les propositions qui leur étaient soumises. L'année suivante, le 20 février, la même Cour adressa aux citoyens l'appel suivant qui créa une procédure adoptée plus tard par presque tous les États :

« Attendu que la Constitution, ou plan de gouvernement civil, proposée au peuple par la dernière Convention des députés de cet État a été désapprouvée par une majorité des habitants du dit ; et considérant que les représentations adressées à cette Cour la laissent dans le doute sur l'opinion de la majorité du bon peuple de cet État, touchant la nécessité de procéder actuellement à l'élaboration d'une nouvelle Constitution ;

En conséquence, il est *arrêté* ce qui suit :

1. Borgeaud, *op. cit.*, pp. 165-166.

Les *selectmen* (officiers municipaux) des différentes communes de cet État aviseront à ce que les francs tenanciers et autres habitants, jouissant des droits électoraux dans leurs communes respectives, y soient convoqués en quelque lieu convenable, avant le dernier mercredi de mai prochain ou à cette date, afin de prendre en considération les questions suivantes et de statuer à cet égard :

Premièrement, pensent-ils que le moment est venu de préparer une nouvelle Constitution ou plan de gouvernement ?

Secondement, veulent-ils autoriser leurs représentants, dans la prochaine législature, à décider la convocation d'une Convention (*a State convention*) avec mandat exclusif de préparer une Constitution nouvelle, dans le cas où ceux-ci trouveraient, après le recensement des suffrages exprimés, que la majorité des votants présents aux *meetings*, convoqués, selon le mode et dans le but ci-dessus, s'est prononcée sur la première question et dans le sens de l'affirmative ?

Afin que le vote du peuple, *à ce sujet*, *soit connu*, il est en outre *arrêté* :

Les *selectmen* de chaque commune adresseront à la secrétairerie, avant le premier mercredi de juin prochain, ou à cette date, procès-verbal des décisions de leurs communes respectives sur la première des questions ci-dessus énoncées, certifiant le nombre des votants pour l'affirmative et le nombre des votants pour la négative[1] ».

Les citoyens répondirent affirmativement à la première question et des élections eurent lieu aussitôt. Quand la Convention constituante eut terminé son œuvre, elle la soumit aux *town-meetings* ; le 16 juin 1780, elle se sépara après avoir

1. *Resolves of the general Assembly of the State of Massachusetts Bay in New-England.* Boston, 1778-1779 (éd. off.), p. 120, cit. par Borgeaud, *op. cit.*, pp. 168, 169, 170.

proclamé les résultats du scrutin et l'adhésion de plus des deux tiers des votants.

Le dernier chapitre de la nouvelle Constitution édictait cette curieuse disposition :

« Afin d'arriver à une réalisation de plus en plus complète des principes qui sont à la base de la Constitution, tant pour corriger les erreurs qui peuvent avoir été commises, en en formulant le texte, que pour y apporter les amendements dont l'expérience aura démontré la nécessité, la Cour générale, en l'an du Seigneur 1795, rendra une ordonnance enjoignant aux *selectmen* des diverses communes, ainsi qu'aux assesseurs des plantations non encore incorporées, d'avoir à réunir les électeurs de leurs communes et plantations respectives, à cette fin d'obtenir leur avis sur la nécessité ou l'expérience d'une révision de la Constitution par voie d'amendements. S'il résulte des recensements des procès-verbaux que les deux tiers des électeurs de l'État, qui se sont assemblés et ont voté en exécution de la dite ordonnance, se sont prononcés pour telle révision, la Cour générale publiera, ou fera publier par la Secrétairie, une circulaire invitant les communes à élire des délégués à une Convention formée dans le but précité.

Les dits délégués seront élus de la même manière et dans la même proportion que les représentants à la seconde branche de la législature ».

Le New-Hampshire procéda comme l'Etat de Massachusetts; le projet de Constitution fut soumis aux *town meetings*.

En 1818, le Connecticut se donna la Constitution qui le régit encore. La Convention d'Hartford proposa au peuple l'article suivant : « Lorsque la Chambre des représentants jugera nécessaire d'apporter des amendements ou des modifications à cette Constitution, la majorité pourra en faire la proposition. Les amendements projetés seront renvoyés à la prochaine Assemblée générale et publiés avec les lois qui pourront avoir été

faites pendant la session. Si, par un vote de division provoqué au cours de la session suivante, les deux tiers des membres de chaque Chambre approuvent les dits amendements, ils seront transmis par le chancelier aux secrétaires municipaux, *town clarks*, de chacune des communes de l'Etat. Ces dernières auront à les soumettre aux habitants pour être examinés dans un *tow meeting* légalement convoqué et tenu à cet effet. S'il résulte de cette consultation, dont la loi déterminera les formes, que ces amendements ont été sanctionnés par la majorité des électeurs présents, ils deviendront exécutoires comme partie intégrante de cette Constitution [1] ».

Cette disposition fut insérée, peu après, dans la Constitution du Maine ainsi que dans celle de l'Alabama, et, en 1820, du Massachusetts.

Le 7 novembre 1820, à l'ouverture de la session parlementaire de l'Etat de New-York, le gouverneur de Witt Clinton proposa une révision de la Constitution de 1777 dans le but de donner satisfaction au pays qui réclamait avec énergie cette révision. Le Parlement adopta un bill aux termes duquel une Convention devait être élue avec des pouvoirs illimités et ses propositions soumises au vote de « tous les citoyens de l'Etat, libres, mâles et majeurs de 21 ans [2] ». Le peuple vota pour la réunion de la Convention qui fut convoquée à Albany ; son projet fut soumis aux électeurs : ces derniers n'eurent pas la faculté de choisir entre les diverses réformes proposées car ils durent se prononcer sur l'ensemble, conformément aux prescriptions de l'adresse d'Erastus Root [3]. 75,422 votants contre 41,497 acceptèrent la nouvelle Constitution (janvier 1822).

1. Dans Borgeaud, *op. cit.*, pp. 177-178.

2. *Journal of the Senate of the State of New-York* (44ᵉ session), Albany, 1820, pp. 48-50 ; Borgeaud, *op. cit.*, p. 185.

3. *Reports of the Proceedings and Debates of the Convention of* 1821, p. 658 ; Borgeaud, *op. cit.*, pp. 192-193.

La Constituante de l'Etat de Pensylvanie qui siégea à Harrisbourg, puis à Philadelphie, proposa de modifier la Constitution en ce sens que tout projet de révision partielle serait soumis au peuple à la condition d'avoir réuni un double vote de la Législature. Le 11 décembre 1838, 113.971 suffrages acceptèrent cette proposition [1].

En 1845, l'Etat de New-York révisa sa Constitution : la majorité des deux tiers exigée de la Législature pour l'adoption d'un amendement fut remplacée par la majorité du nombre légal des membres. De plus, l'article XIII, section 2, décida que, lors de l'élection générale qui devrait avoir lieu en 1866, et ensuite tous les vingt ans, de même que toutes les fois que les Chambres l'ordonneraient par la voie législative, la question suivante serait posée aux électeurs qualifiés pour l'élection des membres de la législature : « Y a-t-il lieu de réunir une Convention pour réviser la Constitution ? » Lorsque la majorité des votants se prononcera dans le sens de l'affirmative, la Législature, dans sa prochaine session, aura à pourvoir, par une loi, à l'élection de délégués à la dite Convention.

Depuis 1858, tout Territoire qui veut devenir Etat est obligé de faire sanctionner par le peuple sa nouvelle Constitution [2].

Telle est, très rapidement exposée, l'histoire de la participation directe des citoyens au vote de la Constitution. « Fort peu d'Américains se doutent que l'acte, par lequel ils exercent eux-mêmes, comme électeurs, le pouvoir constituant, est un plébiscite. Ils ne sont, dans la règle, appelés à l'accomplir qu'au moment d'une élection générale. Le bulletin de vote qui contient la liste des candidats de leur choix, porte également le libellé de leur décision, sur l'amendement qu'on leur propose,

1. *Proceedings and Debates*, XII, 238, 260 sq.

2. Pour la première application de cette disposition, V. l'*Enabling Act* pour le Minnesota (1858) (11, *U. S. Statutes at large*, p. 166), Borgeaud, *op. cit.*, p. 214, nº 1.

ou la Constitution révisée qui leur est soumise. L'opération, dans son ensemble, s'est appelée de tout temps « élection ». On n'a pas songé à lui donner un autre nom, même lorsque, par extraordinaire, elle ne comportait aucun vote électoral. M. Bryce a beaucoup étonné ses lecteurs quand il leur a dit qu'ils avaient chez eux une institution assez comparable au fameux *referendum* des Suisses[1] ».

Toutes les explications qui précèdent, quoique ne rentrant pas, à proprement parler, dans le cadre de cet ouvrage, sont indispensables parce que, comme en Suisse[2], le domaine législatif *stricto sensu* tend à se confondre avec le domaine constitutionnel ; le cercle de la loi ordinaire, de la loi statutaire, a été de plus en plus circonscrit au profit du domaine de la loi constitutionnelle[3]. En France, c'est l'opposé ; la sphère constitutionnelle proprement dite est restreinte le plus possible. Ainsi, cédant à cette tendance, la loi du 9 décembre 1884 a décidé que les articles 1 à 7 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat n'auraient plus le caractère constitutionnel.

La Constitution américaine ne dit pas un seul mot du referendum. Malgré ce silence, les démocrates sont arrivés à organiser et à pratiquer cette institution et voici comment ils ont procédé : comme, dans tous les États, les révisions constitutionnelles ou le vote des Constitutions nouvelles sont soumises à l'acceptation ou au rejet du peuple[4], les dispositions qu'ils désirent faire consacrer par le corps électoral sont introduites dans la Constitution elle-même. Ce système ne diffère guère de celui qui est en vigueur en Suisse, depuis 1891, et qui menace d'avoir les conséquences les plus fâcheuses.

1. Borgeaud, *op. cit.*, p. 229.
2. Cf. *suprà*, pp. 53 sq. ; 62 sq.
3. V. art. de M. Saleilles, dans la *Revue du droit public et de la science politique*, septembre-octobre 1894, p. 345.
4. Excepté dans le Delaware ; Oberholtzer, *op. cit.*, p. 44.

La Constitution de l'État de New-York défend formellement au pouvoir législatif ordinaire de s'occuper de certaines matières qu'elle a pris le soin de déterminer [1]. Le peuple se réserve ainsi la solution de quelques questions qui n'ont rien de commun avec le droit public et le droit constitutionnel, mais qui cependant ont, à ses yeux, une importance telle qu'il ne veut déléguer à personne le pouvoir de les examiner. En 1851, l'État d'Indiana a établi vingt-six catégories de sujets pour lesquels le pouvoir législatif ordinaire n'est plus compétent [2]. Cette tendance s'est bientôt développée et généralisée. Tour à tour l'Illinois, la Pensylvanie, l'État de New-York, le Missouri, le Colorado, la Californie, le Dakota du Sud, le Montana et le Washington ont restreint la compétence du pouvoir législatif ordinaire, en matière législative proprement dite, pour augmenter les attributions du peuple.

La Constitution de l'Illinois [1870] fut soumise au peuple. Différentes sections ayant trait aux chemins de fer, les articles intitulés « Comtés » et « maisons de commerce », la section exigeant les trois cinquièmes des suffrages pour changer la capitale du Comté, celles relatives au chemin de fer de l'Illinois central, à la représentation des minorités, à l'autorisation des souscriptions municipales en faveur des chemins de fer ou des corporations privées et enfin au canal, furent présentées séparément au peuple. La Constitution établit la limite au delà de laquelle la Législature ne peut pas contracter une dette sans l'approbation du peuple (250.000 dollars). L'article IV, section 33, stipule que l'Assemblée générale ne pourra pas dépenser, pour l'achat du terrain et la construction du nouveau Capitole, pour son ameublement et l'installation définitive,

1. Art. VII et VIII de la Constitution de New-York, *Charters and Constitutions*, II, pp. 1361-1363.

2. Art. IV, sect. 32, et art. XI de la Constitution d'Indiana ; *Charters and Constitutions*, I, p. 517 et p. 523 ; A. de Chambrun, *Droits et libertés aux États-Unis. Leurs origines et leurs progrès.* Paris, 1891, p. 215.

une somme excédant en tout 3.500.000 dollars, sans soumettre d'abord les propositions pour les dépenses complémentaires à l'approbation du peuple et sans avoir obtenu la majorité des votes. L'article XI, section 5, décide que les Actes de l'Assemblée générale autorisant ou créant des corporations ou des associations ayant des pouvoirs financiers, soit pour l'émission, les dépôts ou l'escompte, et les amendements y relatifs, ne seront exécutoires que lorsqu'ils auront été soumis à la sanction du peuple aussitôt après le vote de la Chambre et acceptés par la majorité. La Constitution exige également un vote populaire pour la vente et le louage du canal du Michigan et de l'Illinois [1].

Aux termes de l'article III, section 27, de la Constitution (1873) de Pensylvanie, toute loi fixant l'établissement de la capitale de l'Etat sera soumise à la ratification du peuple. La dette de n'importe quel comté, cité, bourg, commune, centre, municipalité ou district, ne dépassera jamais 7 0/0 de la valeur estimée de leur propriété « taxable ». Les municipalités ou districts, pour contracter une nouvelle dette ou l'augmenter jusqu'à concurrence de 2 0/0 de la valeur de la propriété évaluée, seront obligés de consulter le corps électoral [art. XI, section 8 [2]].

Dans l'Etat de New-York, la Constitution de 1846, encore en vigueur, fut soumise au peuple. La question du vote égal pour les nègres fut présentée séparément et rejetée à une grande majorité. L'Etat est incapable de s'engager pour une somme supérieure à 1.000.000 dollars sans avoir obtenu au préalable un vote conforme de la nation. Cette règle ne s'applique pas dans les cas où l'emprunt a été contracté pour repousser l'invasion, réprimer une insurrection ou défendre l'Etat pendant la guerre [art. 8].

1. Oberholtzer, *op. cit.*, pp. 147-148.
2. Oberholtzer, *op. cit.*, p. 195.

Une nouvelle Constitution établie par une Convention, qui s'est réunie en 1867, fut soumise au peuple, en 1869, et rejetée à l'exception d'un seul article. Cet article décidait qu'on soumettrait aux électeurs de l'Etat, à une élection générale, en 1873, dans deux scrutins séparés, les deux questions suivantes : 1° Les offices du Grand Juge et du juge associé de la Cour d'appel et de justice, de la Cour suprême, seront-ils, dans la suite, pourvus par nomination ? 2° Les offices des juges mentionnés dans les sections XII et XV de l'article 6 de la Constitution seront-ils, dans la suite, pourvus par nomination ? (Il y avait des juges de Comté et des juges dans les cités de New-York, Brooklyn et Buffalo). Ces deux propositions furent rejetées [1].

La Constitution du Missouri (1875) dispose : 1° Toute somme reçue par l'État, de quelque source qu'elle vienne, sera versée au Trésor. C'est seulement par voie d'allocation budgétaire qu'il est possible de la soumettre à l'action du pouvoir législatif. La Constitution prescrit en termes formels l'ordre dans lequel les articles du budget seront votés ; 2° la législation ne contractera ni n'autorisera aucune dette ou obligation excédant 250.000 dollars, sauf dans quelques cas exceptionnels limitativement énumérés ; 3° aucune institution, ou « corporation », aucune municipalité, aucun individu ne recevra de la Législature le pouvoir de faire usage du crédit de l'État sous la forme de garantie, d'avances ou de concession ; 4° la législature n'a pas non plus le pouvoir de conférer à un Comté, *township*, ville ou autre « corporation politique », la faculté de faire des concessions ou d'accorder des garanties de la nature de celles qu'elle ne peut pas faire elle-même. Il est interdit aux comtés, cités, villes, municipalités, centre d'instruction ou à n'importe quelle subdivision politique de l'État de contracter une dette,

1. Oberholtzer, *op. cit.*, pp. 185-186.

dans n'importe quelle année, dépassant le revenu de cette même année, sans l'assentiment des deux tiers des électeurs ; 5° ces diverses corporations ne sauraient autoriser des souscriptions au nom de l'État [1] ; 6° une capitale de comté ne peut être changée sans un vote conforme des deux tiers des électeurs ; 7° tout acte de la Législature autorisant ou créant des corporations ou des associations avec des pouvoirs financiers, excepté les banques de dépôt et d'escompte, sera présenté à l'acceptation ou au rejet du corps électoral.

L'article 7, section 2, de la Constitution ratifiée par le peuple du Colorado, le 1er juillet 1876, donne à l'Assemblée générale la faculté d'accorder le droit de suffrage aux femmes majeures réunissant les autres conditions légales, pourvu cependant que toute loi relative à cet objet soit soumise au vote des citoyens [2]. Après 1880, il a été décidé que la désignation de la ville capitale de l'Etat sera faite par un vote du peuple. Dans le cas où aucune ville n'obtiendra la majorité des suffrages, le choix entre les deux villes qui en auront réuni le plus sera exercé par les citoyens. L'article 10, section 2, donne aux électeurs le droit de se prononcer sur le taux de la taxe sur la propriété pour les besoins de l'Etat. La Constitution permet à l'Assemblée de contracter une dette ne dépassant pas en tout « three mills on each dollar » sur l'évaluation de la propriété de l'Etat, pour ériger des monuments publics, pourvu qu'avant l'exécution de la loi autorisant cette dépense, elle ait reçu l'approbation du corps électoral [3].

En Californie, la Constitution de 1879 ordonne de soumettre au peuple : les emprunts supérieurs à 300.000 dollars ; la dé-

1. Art. IV, sect. 43, 56 ; *Charters and Constitutions*, vol. II, pp. 1173-76 ; de Chambrun, *op. cit.*, pp. 224-225.

2. En 1877, 14.000 électeurs contre 7.400 eurent la sage idée de se prononcer contre l'extension des droits politiques des femmes. Frank, *Essai sur la condition politique de la femme*. Paris, 1892, p. 411.

3. Oberholtzer, *op. cit.*, p. 138.

signation d'une ville autre que Sacramento, comme capitale de l'État ; les questions locales telles que les changements des chefs-lieux de Comtés, les dettes contractées par les Comtés, villes, cités, communes, centres d'instruction dépassant, dans une année, le revenu de cette même année ; l'adoption des chartes des cités, etc…

L'article VII, section 2, de la Constitution du 2 novembre 1889 de l'État du Dakota du Sud porte : « Dans la première session postérieure à l'admission de l'État dans l'Union, la Législature soumettra au vote des électeurs la question suivante : « Le terme « mâle » doit-il être supprimé de la clause constitutionnelle concernant les élections et le droit de suffrage ? Si la majorité des électeurs se prononce pour cette suppression, il ne sera fait désormais aucune distinction de sexe pour l'exercice de l'électorat [1] ».

L'article 10, section 2 de la Constitution du Montana (1889) établit qu'à l'élection générale de 1892 la question de l'établissement permanent du siège du gouvernement sera soumise au vote des électeurs. Si aucune ville ne réunit la majorité des votes, la question sera soumise de nouveau à l'élection générale suivante et le choix fait entre les deux villes qui auront réuni le plus grand nombre de voix sur la liste de la 1re élection. Une autre section spécifie que, quand le siège du gouvernement aura été fixé, il ne sera changé qu'avec le consentement des deux tiers de tous les électeurs. L'article 12, section 9, s'occupe du taux des taxes sur la propriété mobilière et immobilière, détermine les conditions dans lesquelles elles seront augmentées et exige, pour ce faire, l'approbation des électeurs. L'Assemblée législative, excepté en cas de guerre, pour repousser l'invasion ou réprimer l'insurrection, ne contractera jamais une dette de plus de 100.000 dol-

1. Le vote a eu lieu le 4 novembre 1890. — 45.682 électeurs ont voté *non*, 22.972 *oui*. Frank, *op. cit.*, p. 411.

lars sans en référer au Corps électoral (art. 13, sect. 2). Il est défendu aux cités, villes, municipalités, districts d'instruction, d'emprunter une somme supérieure à 3 0/0 de la valeur de leur propriété imposable. Cette limite sera augmentée, après un vote du peuple dans les corporations municipales, « quand un tel accroissement sera nécessaire pour établir un système d'égoût ou pour procurer l'approvisionnement d'eau[1] » (art. 13, sect. 6).

La Constitution de l'Etat de Washington fut présentée au peuple, en 1889, avec trois propositions séparées relatives à l'affranchissement des femmes, à la prohibition du commerce des liqueurs et à la fixation de la capitale de l'Etat. Comme dans les Etats précités, une consultation populaire est nécessaire pour contracter une dette supérieure à 400.000 dollars (art. 8), pour le changement de la capitale des Comtés (art. 11, sect. 2) et du siège du gouvernement. Les comtés, cités, villes, districts d'instruction ou toutes autres corporations municipales ne peuvent, dans n'importe quel but, contracter une dette jusqu'à concurrence d'un total dépassant un 1/2 0/0 de leur propriété imposable sans l'assentiment des 3/5 des électeurs. Il est établi toutefois que « n'importe quelle ville ou cité a la faculté, sans un vote populaire, de contracter une dette inférieure à 5 0/0 additionnels pour se pourvoir d'eau, de lumière artificielle ou d'égouts, quand les travaux appartiendront à la municipalité et seront contrôlés par elle[2] ».

Tel est le principe en vertu duquel les Constitutions américaines contiennent des dispositions aussi longues que variées : successions, contrats, chemins de fer, questions d'enseignement public (Colorado), d'impôts, de taxes, banques, canaux, loteries, réglementation de la durée de la journée de travail, mesures en faveur des débiteurs malheureux, sur le taux de

1. Oberholtzer, *op. cit.*, pp. 175-76.
2. Oberholtzer, *op. cit.*, pp. 210-211.

l'intérêt légal (Arkansas, Tennesée, Maryland), la distribution gratuite de livres et de fournitures aux députés et aux sénateurs (Ohio, Wisconsin, Maryland, Pensylvanie, Michigan, Illinois), etc... Il y a dans ce fait de la limitation du pouvoir législatif un phénomène des plus curieux. Tandis qu'en Europe, tous les hommes politiques cherchent à augmenter sans cesse les attributions des Chambres représentatives, en Amérique elles sont traitées comme un personnage suspect et la démocratie redoutant leurs excès, leur omnipotence, se ressaisit elle-même et ne veut plus déléguer l'exercice de la souveraineté dans les affaires importantes [1]. Cette idée n'est pas nouvelle. Madison répétait souvent que « c'est contre le pouvoir législatif surtout que le peuple, témoignant une juste méfiance, doit épuiser l'arsenal des précautions politiques[2] ». John Adams, Washington, Hamilton et Jefferson ont mis en garde leurs contemporains contre le despotisme des Assemblées, ce despotisme que Kent [3] et Story [4] ont longuement analysé dans leurs Commentaires.

C'est donc sous l'influence de cette idée qu'une nation n'est libre que lorsqu'un frein est imposé à ceux qui la représentent [5], que certains Etats de l'Amérique du Nord ont consacré une sorte de referendum obligatoire. La procédure de ce referendum est souvent longue et compliquée ; à titre d'exemple, je citerai celle qui est organisée par l'article XIII, section I de

1. Un autre fait prouve combien les Américains sont disposés à restreindre les attributions des Chambres : dans les Etats de l'Ouest (Missouri, Ohio, Indiana, Michigan), les Constitutions ont consacré un parlementarisme intermittent; les sessions de la Législature sont biennales.

2. *The federalist*, p. 384.

3. *Commentaries*, I. pp. 223 sq.

4. *Commentaries*, I, pp. 385 sq. ; Curtis, *History*, I, pp. 473 sq. ; Duc de Noailles, *Cent ans de République aux Etats-Unis*. Paris, 1886, 1889, p. 220.

5. Cf. Benjamin Constant, *Réflexions sur les Constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties, dans une monarchie constitutionnelle*. Paris, 1814, p. 27.

la Constitution de New-York : « Les amendements à la Constitution peuvent être proposés dans le Sénat ou dans la Chambre des représentants ; si les amendements proposés sont approuvés par la majorité des membres élus de chacune des deux Chambres, ils seront insérés aux procès-verbaux avec indication des *oui* et des *non*, pour être renvoyés à la législature suivante et publiés trois mois avant la prochaine élection générale, laquelle aura lieu à la date du premier renouvellement du Sénat. Si, dansla Législature élue de la sorte, ces amendements sont approuvés par la majorité des membres de chaque Chambre, la Législature devra les soumettre au peuple à l'époque et selon les formes qu'elle aura prescrites. Ces amendements deviendront partie intégrante de la Constitution s'ils sont ratifiés par le peuple. Cette ratification sera donnée par un vote des électeurs qualifiés pour élire les membres de la Législature, à la majorité des votants ».

En résumé, la démocratie américaine constitutionnalise un grand nombre de lois portant sur les matières les plus diverses, parce que, votant elle-même et directement ses Constitutions, elle vote, dans les mêmes conditions, les mesures qui lui tiennent le plus à cœur. L'acte de la nation, du pouvoir suprême, n'intervient qu'en dernier lieu ; il ne fait que sanctionner un projet dont l'élaboration appartient au pouvoir législatif ordinaire ou encore, dans certains Etats, à une Convention élue dans ce but spécial. Les projets votés par les Assemblées ordinaires où les Conventions extraordinaires n'ont force de loi que lorsqu'ils ont été sanctionnés par le peuple lui-même. Les analogies entre ce système et celui du referendum sont trop évidentes pour qu'il soit nécessaire de les exposer en détail.

§ 2. — Des droits du peuple en matière législative.

Les anciennes Chartes coloniales et les Constitutions des Etats-Unis de l'Amérique du Nord confiaient l'exercice du pou-

voir législatif aux citoyens eux-mêmes, aux propriétaires et aux colons ou aux colons seulement.

Les propriétaires seuls légiféraient dans la Caroline, la Virginie, la Nouvelle Angleterre et le Maine [1]; les propriétaires et les colons dans la Virginie [2], le Maryland [3], le Maine [4], la Caroline depuis 1663 [5], le New-Jersey [6], la Pensylvanie [7] et dans l'Etat de New-York [8]; les colons, dans le Massachusetts [9], le Connecticut [10] et enfin dans le Rhode-Island [11].

Lorsque la fonction législative appartenait simultanément aux propriétaires et aux colons, les propriétaires avaient le droit de composer des ordonnances qui, à plusieurs points de vue, ne différaient guère des lois proprement dites. Dans le Maryland, ils possédèrent, jusqu'au milieu du XVIIIe siècle, le droit d'initiative en matière législative [12].

Mais bientôt le nombre des habitants augmenta en même temps que l'étendue des territoires prenait de nouvelles proportions. Le gouvernement direct pur dut disparaître et céder la place à des assemblées représentatives où siégèrent les représentants des propriétaires et des colons. Les lois émanées des Chambres n'étaient définitives que lorsqu'elles avaient reçu

1. Poore, *Charters and Constitutions*, éd. 1878, I, 784, 786, 925; II, 1380-1381, 1889-1890, 1899, 1905.
2. Charte de 1821; Bancroft, *History of the United-States*, 18e éd., I, 158.
3. Charte de 1632; Poore, *op. cit.*, I, 813.
4. Poore, *op. cit.*, I, 776.
5. Charte de 1663, § 6; Constitution, 1669, §§ 71, 73, 78; Poore, *op. cit.*, II, 1384-1385, 1391-1392, 1404-1405.
6. *Conces. des prop.*, 1664; Hough, *American Constitutions*, éd. 1871, II, 31.
7. Charte royale de 1681; Charte 1682, § 1, 5, 7, 19; LL. const. 1682, § 5, 40; Const., 1696; Charte 1701, § 2.
8. Hough, *op. cit.*, II, 58-59.
9. Charte 1629 et 1726.
10. Ordr. fond. 1638-1639; Charte 1662.
11. Lettres patentes de 1643; Charte 1663.
12. Bancroft, *op. cit.*, IV, 137.

l'approbation des électeurs eux-mêmes [1]. Le referendum était ainsi organisé et pratiqué et les plus grands pouvoirs étaient accordés au peuple. « Les propriétaires », dit M. Gourd à qui j'emprunte ces renseignements historiques, « avaient, et par eux-mêmes, et par leur délégué, le chef du pouvoir exécutif, un véritable et double droit de veto. Eux-mêmes, ou, en leur absence, leur délégué, étaient-ils présents, l'assemblée représentative ne pouvait de fait adopter une loi contre leur gré ou celui de leur délégué. S'ils étaient absents, leur adhésion devait être sollicitée après l'adoption [2] ».

Dans certains Etats où le système représentatif fonctionnait normalement, le peuple conserva encore le droit de participer dans une certaine mesure à l'œuvre législative : au-dessous de l'Assemblée générale, il avait la faculté d'élaborer certaines lois présentant un intérêt exclusivement local. Ces lois, qui étaient munies de sanctions pénales, étaient soumises à l'approbation de certaines Cours de justice.

Ces données historiques ont exercé une influence indiscutable sur la législation actuellement en vigueur.

Pour éviter la transformation des lois ordinaires en articles constitutionnels, quelques Etats ont formellement consacré le referendum : certaines lois spéciales ayant un caractère général sont obligatoirement soumises à l'acceptation ou au rejet du corps électoral dans l'Iowa [art. 7 de la Const.], l'Illinois [art. 11, § 5], la Californie [art. 1879, sect. 16] et le Kansas [art. 11, § 6].

A côté de ce referendum obligatoire, la pratique a fait consacrer le referendum facultatif. Quand les Législatures se trouvent en présence d'une mesure grave, de nature à exciter un mouvement dans le pays, à provoquer les passions, si cette

1. Bancroft, *op. cit.*, IV, 137, 140, 373-374.

2. *Les Chartes coloniales et les Constitutions des Etats-Unis de l'Amérique du Nord.* Paris, 1885, t. II, p. 15.

mesure ne doit pas être, de par la Constitution elle-même, soumise au corps électoral, dans le but de dégager leur responsabilité, elles la soumettent elles-mêmes au vote des citoyens. En France, certaines assemblées municipales ont agi de la sorte, mais le gouvernement n'a pas cru devoir tolérer ces consultations populaires et les a rigoureusement interdites.

En troisième lieu, le referendum est rendu nécessaire par une catégorie toute particulière de lois, les lois à *option locale*.

En France, comme dans presque tous les pays, lorsqu'une loi est votée, elle s'applique à tous les citoyens ; elle est obligatoire dans n'importe quelle partie du territoire et on ne saurait admettre son application dans telle contrée seulement. Aux Etats-Unis, les choses ne se passent pas ainsi : les Assemblées représentatives votent souvent des lois générales qui seront appliquées dans les districts si les habitants eux-mêmes le décident, de telle sorte que l'application d'une loi votée par le pouvoir législatif d'un même Etat sera faite à certaines parties du territoire et pas à d'autres. Ce sont les *Local option Laws* qui sont également admises en Angleterre [1]. La Législature décide, par exemple, que les magasins seront fermés le dimanche, mais à la condition que chaque district votera l'application de cette mesure. Le referendum revêt, dans ce cas particulier, un caractère spécial ; il se présente sous forme de loi conditionnelle : la loi est votée sous la condition de son acceptation par les intéressés de chaque entité administrative prise en particulier [2]. C'est là un procédé très sage qui tient compte des sentiments, des vœux, de l'état, des besoins et des mœurs des populations. L'*option local* pourrait peut-être, dans certains pays, avoir d'utiles conséquences et éviter bien des froissements.

1. James Bryce, *The American Commonweath*, t. Ier (éd.1893), ch. XXXIX, pp. 466 sq.
2. Saleilles, *loc. cit.*, p. 347.

§ 3. — Le referendum devant les Cours suprêmes.

Quelle est la régularité constitutionnelle du referendum facultatif et des *Local option Laws* ?

Certaines Cours ont placé sur le même terrain les lois votées par le peuple et les *Local option Laws* et ont décidé que ces deux procédés n'étaient pas réguliers car ils supposaient, de la part des Législatures, une abdication pure et simple, en contradiction avec le système représentatif consacré par la Constitution. A notre avis, c'était bien jugé : il faut nettement se prononcer ou pour la représentation ou pour le gouvernement direct pur ; entre ces deux modes d'exercice du pouvoir législatif il n'existe aucun moyen terme [1]. Cette assimilation logique a été repoussée presque partout et les Cours, qui considèrent comme anticonstitutionnel le referendum en matière de lois générales, font une distinction et l'admettent pour les *Local option Laws* [2].

La constitutionnalité du referendum en matière de lois générales a été tout d'abord fortement discutée. Avec juste raison, les Cours suprêmes ne voulurent pas transformer les Parlements en commissions et leur faire jouer un rôle ridicule. En 1847, la Cour du Delaware terminait ainsi un décret : « Ce serait détruire toutes les barrières élevées par la Constitution pour garantir la liberté, éviter tout envahissement du pouvoir législatif et se défendre contre les excès de majorités violentes et tyranniques. Nous tomberons dans une pure démocratie, ce qui est le pire de tous les maux ; tel est le régime qui va s'établir sous l'apparence désormais fictive, vaine et sans vie, d'un gouvernement républicain [3] ».

Aujourd'hui ces scrupules ont disparu et presque toutes les

1. Cf. *Infrà*, Conclusion.
2. Oberholtzer, *op. cit.*, pp. 121 sq.; Saleilles, *loc. cit.*, p. 349.
3. Oberholtzer, *op. cit.*, pp. 107-109 ; Saleilles, *loc. cit.*, p. 349.

Cours suprêmes admettent la constitutionnalité du referendum facultatif. Cette jurisprudence, je la condamne sans la moindre hésitation, parce qu'elle confond deux institutions irréductibles, complètement opposées.

DEUXIÈME DIVISION

LE REFERENDUM EN SUISSE.

INTRODUCTION

APERÇU GÉNÉRAL SUR LA CONSTITUTION SUISSE.

Schiller a très bien retracé les grandes idées du serment d'alliance qui, il y a six siècles, créa la Suisse :

Wir wollen frei sein, wie die Wœter waren,
Wir wollen sein ein einzig Wolk von Brüdern,
In keiner Noth uns trennen und Gefahr ;
Wir wollen trauen auf den hœchsten Gott,
Und uns nicht fürchten vor der Macht der Menschen.

Ce serment n'a jamais été violé par ce peuple admirable dont la démocratie, tout à la fois objet d'admiration et d'envie pour les autres nations, a seule survécu aux anciens temps, conservé les formes primitives des modes d'exercice du pouvoir législatif, tout en leur imprimant un développement progressif, continu. Et alors qu'à notre époque, toutes les nations font des efforts désespérés pour atteindre une sorte d'idéal, la véritable démocratie, pour initier les masses à la vie publique, les y faire participer en toute connaissance de cause, la Suisse, elle, n'a plus besoin de se transformer, elle est défini-

tivement entrée dans l'âge démocratique et elle n'a plus qu'à se maintenir dans ce paisible état pour servir d'initiatrice et de modèle à tous ceux qui ont la noble ambition et le chimérique espoir de transplanter ailleurs ses institutions.

La démocratie suisse a une double origine : 1° les institutions germaniques primitives ainsi décrites par Tacite : « *De minoribus principes consultant, de majoribus omnes* ». Les assemblées du peuple ont trouvé dans les vallées de l'Helvétie, dans un pays qui, par sa structure naturelle, en renferme plusieurs, un milieu favorable à leur conservation : séparés par de hautes montagnes, régis par des coutumes différentes, de langues et de religions diverses, ces Cantons n'ont jamais subi l'influence des grandes réformes qui ont si souvent troublé les autres Etats de l'Europe ; 2° les principes de la Révolution française implantés dans les circonstances et les conditions qui seront ultérieurement exposées.

« Ces deux sources, plus dissemblables que le torrent de la montagne et la rivière du plat pays, ont conflué, après que beaucoup de sang eût été versé autour d'elles. Il en est sorti un fleuve, au cours rapide, où l'on n'a bientôt plus distingué leurs eaux, et qui aujourd'hui semble destiné à couler, comme le Rhône, comme le Rhin, bien au delà des frontières helvétiques[1] ».

De la tradition germanique procède le « cantonalisme », — du génie latin, le « fédéralisme ».

Dubs, un des fédéralistes suisses les plus distingués, trace en ces termes la différence qui sépare l'unitarisme du fédéralisme : « Toutes les associations humaines et les associations politiques elles-mêmes tendent, en définitive, à un seul et même but, qui est d'acquérir par l'union une force plus grande et de s'assurer la possibilité d'atteindre des buts supérieurs. C'est

1. Borgeaud, *op. cit.*, pp. 309-310.

là le but de la Confédération d'Etats libres comme celui de l'Etat unitaire. Mais ils se séparent dans les voies qu'ils suivent pour atteindre ce but, et la nature l'a sagement ordonné ainsi, car elle ne veut pas que nous suivions tous la même voie.

Les uns partent plutôt de la détermination supérieure d'un but unique, à laquelle ils subordonnent tout. Ils arrivent ainsi nécessairement à des organisations unitaires de haut en bas, qui cherchent à atteindre le but désiré par le chemin le plus court. Le but unique se transforme, au point de vue politique, en souveraineté unique. Les petites individualités s'effacent et disparaissent devant la plus grande.

Les autres, au contraire, prennent leur point de départ dans cet élément individuel; ils tendent aussi au but général supérieur, mais en conservant en même temps leurs individualités; ils ne se subordonnent donc pas d'une manière absolue, mais conditionnellement à ce but supérieur et seulement en tant qu'ils n'étouffent pas leur individualité. Aussi ne veulent-ils pas qu'on leur prescrive d'en haut ce plus court chemin vers le but désiré : ce qu'ils veulent, c'est l'union libre des différentes individualités [1] ».

Les partisans de la centralisation se trouvent principalement dans le C. F. et dans l'A. F. où prédominent les idées des cantons de Berne, de Bâle et de Zurich, les anciens Cantons directeurs ; les fédéralistes, surtout dans les Cantons primitifs, à Uri, Schwyz, Unterwald, Glaris, Appenzell, dans les Cantons particulièrement ruraux : le Valais et les Grisons, enfin dans les Cantons français de la Suisse romande : Genève, Lausanne et Neufchâtel.

La lutte entre ces deux tendances contraires dure depuis près d'un siècle et elle n'est pas encore sur le point d'être terminée. La C. féd. du 29 mai 1874 les a sagement conciliées.

1. Dans L. Marsauche, *La Confédération helvétique*. Neufchâtel, 1891, pp. 381-382.

Elle a étendu, dans une certaine mesure, l'intervention du pouvoir central en faisant rentrer dans sa compétence des intérêts nouveaux et en lui confiant la défense de plusieurs droits vis-à-vis des pouvoirs des Etats particuliers. D'un autre côté, elle s'est heurtée à l'esprit particulariste, aux traditions des Cantons et elle a dû établir un terrain d'entente sur d'innombrables matières et décider qu'elles seraient régies, tout à la fois, et par la législation fédérale et par la législation cantonale.

Les peuples des vingt-deux Cantons souverains de la Suisse: *Zurich*, *Berne*, *Lucerne*, *Uri*, *Schwyz*, *Unterwalden* (le Haut et le Bas), *Glaris, Zug*, *Fribourg*, *Soleure*, *Bâle* (Ville et Campagne), *Schaffhouse*, *Appenzell* (les deux Rhodes), *Saint-Gall*, *Grisons*, *Argovie*, *Thurgovie*, *Tessin*, *Vaud*, *Valais*, *Neufchâtel et Genève* forment dans leur ensemble la Confédération suisse [art. 1er de la C. féd. du 29 mai 1874].

La Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, de protéger la liberté et les droits des confédérés et d'accroître leur prospérité commune [art. 2].

Les Cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la C. féd., et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral [art. 3]. La Confédération pouvant fixer en toute liberté sa compétence est un Etat souverain *stricto sensu*. Par voie de conséquence, les Cantons, qui ne jouissent pas d'une souveraineté absolue, ne sont pas des Etats dans le sens précis du mot.

La Confédération garantit aux Cantons leur territoire, leur souveraineté dans les limites fixées par l'article 3, leur Constitution, la liberté et les droits du peuple, les droits constitutionnels des citoyens ainsi que les droits et les attributions que le peuple a conférés aux autorités [art. 5].

Les Cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leur Constitution.

Cette garantie est accordée, pourvu : *a*) que ces Constitutions ne renferment rien de contraire aux dispositions de la C. féd. ; *b*) qu'elles assurent l'exercice des droits politiques d'après les formes républicaines, représentatives ou démocratiques ; *c*) qu'elles aient été acceptées par le peuple et qu'elles puissent être révisées lorsque la majorité absolue des citoyens le demande [art. 6].

La Suisse est donc une République fédérale.

Le gouvernement fédéral, et par « gouvernement fédéral » il faut entendre l'ensemble des pouvoirs, a des attributions multiples et pour l'exposé desquelles il est suffisant de renvoyer aux articles 3, 6, 8, 10, 19, 20, 23, 24, 25, 26, 27, 30, 32 *bis*, 34, 36, 37, 40, 48, 50-52, 53-54, 64, 69 de la Constitution.

L'organe suprême de la Confédération, c'est-à-dire celui qui maintient l'unité dans la vie de l'Etat, est l'ensemble du peuple suisse :

1° Il élit directement le C. N. [art. 73].

2° 50.000 citoyens suisses ayant le droit de vote ont la faculté de réclamer l'adoption d'un nouvel article constitutionnel ou l'abrogation ou la modification d'articles déterminés de la Constitution en vigueur [art. 121, § 2].

3° La C. féd. ou une partie révisée de la Constitution n'entre en vigueur que lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des Etats [art. 123].

4° Les citoyens sont appelés à se prononcer sur les lois fédérales, les décrets et les arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence, si la demande en est faite par 30,000 citoyens actifs ou par huit Cantons [art. 89].

Le pouvoir législatif est confié à deux assemblées : le *Conseil national* et le *Conseil des Etats*[1], chargés, sous réserve des droits du peuple et des Cantons, de délibérer sur tous les objets que la Constitution place dans le ressort de la Confédération et qui ne sont pas attribués à une autre autorité fédérale [art. 84, *adde* art. 8].

Dans certains cas, le C. N. et le C. E. se réunissent sous la direction du Président du C. N. et ne fo ment plus qu'une assemblée qui porte le nom d'*Assemblée fédérale.*

L'A. F. procède à l'élection des membres du C. F. et du Tribunal fédéral, du Chancelier de la Confédération ; elle vote des recours en grâce, tranche les conflits de compétence, etc.

Le C. N. se compose des députés du peuple suisse, élus à raison d'un membre par 20.000 âmes de la population totale. Les fractions en sus de 10.000 âmes sont comptées pour 20.000. Chaque Canton et, dans les Cantons partagés, chaque demi-canton, élit un député au moins [art. 72]. Il est élu pour trois ans et renouvelé intégralement chaque fois [art. 76].

Le C. E. se compose de 44 députés des Cantons. Chaque Canton nomme deux députés : dans les Cantons partagés, chaque demi État en élit un [art. 80].

Les deux conseils s'assemblent, chaque année une fois, en session ordinaire, le jour fixé par le règlement. Ils sont extraordinairement convoqués par le C. F. ou sur la demande du quart des membres du C. N. ou sur celle de cinq Cantons [art. 86].

Les membres des deux Conseils votent sans instructions [art. 91].

Le *Conseil fédéral*[2] composé de sept membres est le corps

1. Dubs, *op. cit.*, t. II, pp. 77-105 ; Blümer et Morel, *Hanbduch des schweizerischen Bundesstaatsrechts*, vol. III, pp. 34-82 ; Hervieu, *Les Ministres, leur rôle et leurs attributions dans les différents États organisés.* Paris, 1893, p. 74 ; Dupriez, *Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique.* Paris, 1893, t. II, pp. 201 sq.

2. Marsauche, *op. cit.*, pp. 23, 29 ; Marquardsen's, 3, *Handbuch des öffentlichen Rechts*, *Schweiz* par Orelli, pp. 34, 37.

qui exerce l'autorité directoriale et exécutive de la Confédération [art. 95]. C'est un véritable conseil des ministres dont les membres sont respectivement chargés de l'un des sept départements ainsi déterminés par l'arrêté du 7 juin 1887 : affaires étrangères, intérieur, justice et police, armée, finances et douanes, industrie et agriculture, postes et chemins de fer.

Les membres du C. F. sont nommés pour trois ans par les Conseils réunis et choisis parmi tous les citoyens suisses éligibles au C. N. [art. 96].

Le président du C. F. porte le titre de Président de la Confédération. Sa situation diffère complètement de celle du Président des États-Unis et de la République française.

Le droit d'initiative appartient : 1° à chacun des deux Conseils et à chacun de leurs membres [art. 93, § 1] ; 2° aux Cantons qui ont la faculté d'exercer ce droit par correspondance [art. 93, § 2] ; 3° au C. F. [art. 102, § 4].

Tout projet de loi, de quelque autorité qu'il émane, passe d'abord par les mains du C. F.[1] qui répartit les affaires entre les deux Chambres.

Chaque Conseil délibère séparément [art. 92] ; il ne le fait valablement qu'autant que les députés présents forment la majorité absolue du nombre total de ses membres [art. 87]. Dans le C. N. et dans le C. E. les délibérations sont prises à la majorité absolue des votants [art. 88].

Quand un Conseil a voté un projet il le transmet, dans les 48 heures, à l'autre Conseil. Si celui-ci est du même avis, le C. F. porte la loi à la connaissance des citoyens. Dans le cas de désaccord, le Conseil qui a statué en premier lieu est saisi de nouveau et seulement des points sur lesquels l'entente n'a pas eu lieu ; après son vote, l'autre section est saisie et ainsi de suite jusqu'à ce que l'entente soit parfaite, ce qui, en prati-

1. Deploige, *op. cit.*, p. 93.

que, ne tarde pas à se produire. Si l'assemblée chargée de discuter le projet en premier lieu ne l'adopte pas, l'autre assemblée a toute liberté pour l'examiner à son tour. En 1873, le C. E. a voté un projet sur l'état civil et le mariage qui avait été écarté par le C. N. L'accord s'établit, quelque temps après, entre ces deux assemblées.

Les Chambres fédérales comprennent trois groupes principaux :

1° La droite. Elle poursuit surtout la défense des intérêts de l'Église et des populations catholiques ;

2° Le centre libéral qui, par ses idées larges, se rapproche du centre gauche français ;

3° La gauche radicale qui exerce une grande influence sur la direction de la politique et qui abrite les opinions les plus diverses depuis les libéraux jusqu'aux socialistes les plus avancés et les plus fanatiques.

Telle est, dans ses grandes lignes, la Constitution de la Suisse. En se plaçant au point de vue particulier de l'exercice du pouvoir législatif, il est facile de voir que la Constitution de 1874 a consacré le système du referendum auquel la loi du 5 juillet 1891 a ajouté le droit d'initiative populaire.

Il a été exposé plus haut que 30.000 citoyens actifs, par voie de pétition, ou 8 Cantons par voie législative, jouissent de la faculté de demander que le corps électoral tout entier se prononce par *oui* ou par *non* sur le point de savoir si une loi précédemment votée par le C. N. et le C. E. est définitive ou non. C'est le referendum facultatif. Le referendum obligatoire, en matière législative, ne fonctionne que dans 8 Cantons et demi.

L'initiative populaire, le corollaire presque forcé du referendum, consiste en une demande, présentée par 50.000 citoyens suisses ayant le droit de vote et réclamant l'adoption d'un nouvel article constitutionnel ou l'abrogation ou la modification d'articles déterminés de la Constitution en vigueur.

L'auteur de ce travail aura atteint son but s'il réussit à prouver à ceux qui, prenant la Suisse comme modèle, réclament l'extension des droits du peuple, qu'il serait peut-être dangereux d'introduire dans un nouveau pays des institutions qui se sont développées dans un autre, appropriées à sa nature, sur un sol apte à les nourrir et les fortifier. Les institutions sont comme les hommes et les plantes ; un changement de pays, de climat et de latitude est presque toujours pour elles une cause d'affaiblissement et de mort. On verra que celles de la Suisse sont le résultat des mœurs, du passé, des conditions sociales de ce peuple, de la situation privilégiée qui place la Confédération en dehors des conflagrations européennes, et, ces constatations faites, il ne sera pas inutile de se demander si, en dehors de ces conditions éminemment favorables, le referendum ne serait pas une institution parasite, d'un fonctionnement très difficile, peut-être même impossible.

CHAPITRE PREMIER

ORIGINES HISTORIQUES DU REFERENDUM[1].

Je distinguerai trois grandes périodes dans l'étude de l'évolution de la démocratie suisse :

1° Des commencements (1291) jusqu'à la Constitution du 12 avril 1798 ;

1. Principales sources : Benoist, *Une démocratie historique. La Suisse,* dans la *Revue des Deux-Mondes,* 15 janvier 1895, pp. 280-315 ; Blümer, *Staats-und Rechtsgeschichte der schweizerischen Democratien*, 1° ; Theil, *das Mittelalter*. St-Gallen, 1850 ; Collection des *Eidgenössische Abschiede* ; Favre (Ed.), *La Confédération des huit Cantons.* Genève, 1879 ; Francis Ottiwel Adams et C. D. Cunningham, *La Confédération suisse,* éd. française par H. G. Loumyer, I, pp. 1-26 ; Freeman, *Histoire générale*

2° De la Constitution du 12 avril 1798 jusqu'à celle du 12 septembre 1848 ;

3° De la Constitution de 1848 jusqu'à celle du 29 mai 1874 qui régit encore la Suisse.

Section I. — *La Suisse jusqu'à la Constitution du 12 avril* 1798.

§ 1. — Confédération.

L'histoire des origines et des premiers siècles de la Confédération suisse est exposée très brièvement dans un projet de révision de la C. féd. du 4 juillet 1655 :

« Au nom de la Très Sainte Trinité, le Père, le Fils et le Saint-Esprit, Amen.

Nous les Bourgmestres, Avoyers, Ammann, Conseillers, Bourgeois, Peuples et communes tant des Villes que des Pays

de l'Europe par la géographie politique. Tr. Lefebvre, pp. 271-280 ; Henne-Amrhyn, *Histoire du peuple suisse.* 3 vol., Leipzig, 1865 ; Hilty, *Die Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft* ; Id., *Constitutions fédérales de la Confédération suisse. Exposé historique écrit à la demande du Conseil fédéral à l'occasion du sixième centenaire de la première alliance perpétuelle du 1er août* 1291. Neufchâtel, 1891 ; Himly, *Histoire de la formation territoriale des Etats de l'Europe centrale.* Paris, 1876 ; Hopp, *Geschichte der Eidgenössische Bünde* ; Kopp, *Histoire de la Confédération*, 4 vol.; *Documents à l'appui de cette histoire*, 2 vol. ; Œschli, *Die Anfänge der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 1891 ; Pfaff, *Droit politique de l'ancienne Confédération.* Schaffhouse, 1870 ; Planta, *The History of the helvetic Confederacy*, 2 vol. in-4°, London, 1800 ; Rilliet, *Les origines de la Confédération suisse. Histoire et légende.* Genève, 1868 ; Sybel, *Histoire de l'Europe*, t. V et VI ; Tr. Dosquet, 6 vol., Paris, 1869-1888. Vœgelin et Escher, *Manuel de l'histoire de la Confédération suisse*, 4 vol. ; Vulliemin, *Geschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2 vol., Lausanne, 1877 ; Wyss, *Histoire des trois Cantons primitifs, Uri, Schwyz et Unterwalden* ; Zschokke, *Historische Denkwürdigkeiten der helvetischen Staatsumwolzung*, etc..., 3 vol. in-8°, Winterthur, 1803-1805 ; Id., *Geschichte vom Kampf und Untergang der schweizerischen Berg-und Waldkantone*, etc..., in-8°, Bern, 1804 ; Id., *Der schweizerlands Geschichten für das schweizer Volk*, in-18°, Aarau, 1823.

des XIII Cantons de la Confédération, savoir : Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald Ob et Nidwald, Zoug avec la campagne qui en dépend, Glaris, Bâle, Fribourg, Soleure, Schaffhouse et Appenzell Rhodes intérieures et extérieures, faisons savoir à tous ceux qui la présente lettre verront, liront ou entendront : Attendu que nos pieux ancêtres de bienheureuse mémoire ont toujours vécu ensemble, dès les temps les plus anciens et à toute occasion, en grande et parfaite fidélité, affection, amitié et fraternité ; qu'ils se sont liés et engagés les uns envers les autres, irrévocablement et à perpétuité, eux et leurs descendants, par des serments jurés corporellement, lesquelles alliances ont été mises par écrit en bonne forme pour que leurs descendants s'en souvinssent à jamais et se sont ainsi transmises jusqu'à nous ; et ont été les dites alliances conclues après la naissance du Christ Notre-Seigneur et Sauveur, savoir : en 1251 la ville de Zurich avec les deux pays d'Uri et de Schwyz ; plus en 1315 les trois pays d'Uri, Schwyz et Unterwald ; item la 32e année du même siècle la ville de Lucerne avec les trois susdits pays ; et de nouveau en 50 la ville de Berne avec les mêmes ; en outre, en 51 la ville de Zurich avec Lucerne, Uri, Schwyz et Unterwald ; et avec ces V Cantons en 52 le pays de Glaris ; et encore la même année les cantons de Zurich, Lucerne, Berne, Uri, Schwyz et Unterwald avec la ville et campagne de Zug ; sur quoi en l'an 70 a suivi le convenant nommé Charte des Prêtres entre les VII cantons de Zurich, Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald, Zug et Glaris, lesquels dès lors ont été nommés et le sont encore les VII anciens Cantons ; et ensuite en l'an 93 du même siècle, après la bataille de Sempach, entre les cantons de Zurich, Berne, Lucerne, Soleure, Uri, Schwyz et Unterwald, et aussi Glaris, a été dressée l'Ordonnance de guerre pour nous les confédérés ; plus en l'an 1423 à l'alliance perpétuelle particulière entre Zurich et Berne ; item en l'an 52 qui suivit la

combourgeoisie perpétuelle du pays d'Appenzell avec les VII anciens Cantons ; puis en l'an 81 le Convenant des dits VII anciens Cantons et aussi de la ville de Berne, qui ont reçu et portent encore le nom des VIII anciens Cantons, Convenant fait à Stanz pour resserrer et maintenir plus fortement les alliances précédentes ; et dans la même année encore, l'alliance perpétuelle des VIII anciens Cantons avec Fribourg et Soleure ; plus en 1501 l'alliance perpétuelle de ces dix Cantons avec la ville de Bâle ; et encore la même année l'alliance entre les dits onze Cantons et la ville de Schaffhouse ; et enfin en 1513 l'alliance perpétuelle du pays d'Appenzell avec les douze Cantons ; lesquelles diverses alliances et conventions conclues dans l'espace de 262 ans (pendant lesquels les Cantons alliés, par leur courage unanime et béni de Dieu et par d'autres voies et moyens honorables, se sont accrus considérablement, soit chacun en particulier, soit tous ensemble communément, en pays et en peuples) font toutes ensemble la grande Ligue des pays de la Haute Allemagne, qui s'est transmise jusqu'à nous de père en fils, et qui a procuré, loué soit Dieu ! toute sorte de bien à tous nos Etats [1]..... »

Ainsi, la Confédération helvétique qui s'est élevée, de si bonne heure, au rang d'Etat autonome et dont la liberté, exception faite de l'invasion française, n'a subi aucune éclipse depuis le XIV[e] siècle, grâce à sa situation physique, au caractère particulier de ses habitants et à la jalousie mutuelle de ses puissants voisins, n'est pas née en un seul jour : elle s'est formée petit à petit, à la suite d'agrégations lentes et successives de nombreuses populations autour des trois vieux antons forestiers : Uri, Schwyz et Unterwalden. C'était une véritable marqueterie dont les pièces présentaient les caractères les plus divers. On trouvait : les Cantons, c'est-à-dire les pays

1. Hilty, *Les Constitutions fédérales*, pp. 290 sq. *Eidgenössische Abschiede*, VI (1), 254, 1760 ; Cf. Benoist, *loc. cit.*, pp. 280 sq.

qui étaient unis entre eux par des pactes perpétuels ; — les alliés (*Zugewandte*)[1] placés sous la protection de tous les Cantons ou de quelques-uns seulement, — de véritables sujets[2] soumis, soit à l'ensemble des Cantons, soit à plusieurs, soit à l'un d'entre eux, soit même à leurs alliés[3] ; il y avait égalcment des seigneuries féodales, des principautés ecclésiastiques[4], des Républiques nobles, une monarchie[5], des bailliages, enfin des territoires soumis.

Afin de maintenir une harmonie aussi parfaite que possible entre ces différents Etats, tous autonomes, il fallut recourir bientôt à un pouvoir central capable de grouper toutes leurs forces en vue d'une défense commune contre les ennemis du dehors et aussi de rétablir au besoin la paix au dedans. C'est alors que fut réunie une Diète composée des représentants des divers Etats de la Confédération.

Les Diètes ou « Congrès des Cantons » s'assemblèrent, dans

1. L'abbé de S.-Gall (*Eid. Abschiede*, II, 864 ; III, 672), les villes de St-Gall (*Ibid.*, II, 878, 107, 255, 258, 259, 267, 270, 281 à 285 ; IV [b] 1294), de Bienne (*Ibid.*, I, 427), de Mulhouse (*Ibid* , III [II] 1379), de Rottwil (*Ibid.*, III [II] 1424), la République des trois ligues grisonnes (*Ibid.*, I, 97 ; III [I], 502, 515, 516, 517, 527 à 536, 745) le pays du Valais (*Ibid.*, I, 554 à 562), la principauté de Neufchâtel et de Valangin (*Ibid.*, I, 376, 386, 436, 428, 466 ; III [II] 127), la ville de Genève (*Ibid.*, V [I] 182, 189), l'évêque de Bâle (*Id.*, IV [II], 1570), la République de Gersau, l'abbé d'Engelberg. La Suisse étendait son protectorat sur certains seigneurs étrangers : les derniers Sforza de Milan, le Comte d'Arona, l'évêque de Lodi, le marquis de Montferrat, le duc de Lorraine (*Eid. Abschiede*, IV, 1 à 22 ; III [II], 1133, 1135, 1169, 1175, 1262, 1268), de Wurtemberg, le comté de Montbéliard, Besançon, et, à une certaine époque, les quatre villes forestières du Rhin. On distinguait ces alliés des alliés proprement dits (*Zugewandte*) et on les appelait *Vorwandte ausloendische*, Hilty, *op. cit.*, pp. 139 sq.

2. Le Val d'Ossola (*Eid. Abschiede,* I, 129, 130, 364), l'Argovie (*Ibid.*, I, 143, 196, 349), la Turgovie (II, 307 sq.), le Rheinthal (d'Alstetten jusqu'au ac de Constance), le comté de Sargans, la ville de Rapperswyl, le Tessin actuel, Uznach et Gaster (*Ibid.*, II, 394, 761 à 773), Schwarzenbourg, Morat, Grandson et Echallens, le pays de Vaud.

3. Cf. Hilty, *op. cit.*, p. 5.

4. Porentruy, Bâle.

5. Neufchâtel.

les premiers temps, à des époques indéterminées, jamais prévues à l'avance, puis, dans la suite, très régulièrement au mois de juillet. Elles siégaient dans n'importe quel Canton, quelquefois même à l'étranger[1]. Plus tard, les Diètes annuelles se tinrent à Baden, puis à Frauenfeld, après la quatrième paix nationale[2]. « Quant aux formalités, chaque députation, dans les derniers temps, annonçait son arrivée auprès de Zurich, qui en fait eut toujours la présidence, et recevait avis de l'heure de l'ouverture. Les ambassades étrangères, ou les députés des Alliés qui ne siégeaient pas régulièrement étaient accompagnés par plusieurs membres jusqu'à la salle des séances, où on leur assignait des places convenables à leur rang. Tout d'abord, à huis ouverts, le premier député de chaque Etat s'acquittait du salut fédéral, puis avaient lieu, en séance non publique, les délibérations. Celles-ci, une fois closes, étaient consignées (dans la dernière période par le chancelier du bailliage de Thurgovie et par le premier suppléant de Zurich, représentant chacun l'une des confessions) dans un *Recès* ou *Abschied* (nous dirions aujourd'hui un résumé des débats) dont chaque députation recevait un exemplaire avec, le cas échéant, les annexes nécessaires... En général, chaque Canton se faisait représenter par deux députés, les Alliés par un seul. Le premier député était ordinairement, dans la dernière période, le premier magistrat du Canton ; Berne seul faisait exception à cette règle ; le second député était un membre considérable du Conseil ; on leur adjoignait parfois, à titre de conseillers de légation, de jeunes membres de la classe dominante, qui, par là, avaient l'occasion de se familiariser avec les affaires et de faire la connaissance des principaux personnages de la Confédération[3] ».

1. V. *infrà,* p. 264, adde 267.
2. Cf. Hilty, *op. cit.*, p. 313.
3. Hilty, *op. cit.*, pp. 313-314.

Il y avait deux sortes de Diètes :

1° Les Diètes générales (*allgemeine Tage*) qui ne s'occupaient le plus souvent que de la ratification des traités de paix[1].

2° Les Diètes fédérales (*gemeineidgenœssische Tage*) des XII Cantons où ne figuraient pas nécessairement les Alliés.

A partir de la réformation, les Diètes les plus fréquentes sont celles des Cantons de même foi (*Konfessionnelle Sondertage*) tenues à Lucerne et à Aarau et celles des Cantons co-seigneurs de bailliages (*Syndikatstage*) qui se réunissaient soit à Frauenfeld, soit à Lugano[2].

Les Diètes statuèrent sur les questions les plus diverses, souvent les plus importantes et d'où dépendit l'existence même de la Confédération :

1° La Diète de Beggenried (sur le territoire d'Unterwald), premier acte de la Confédération (24 juillet 1348), nomma 21 arbitres pour terminer un différend entre Uri et Schwyz au sujet des limites de leur territoire[3].

2° La « Charte des Prêtres » (*Pfaffenbrief*) fut élaborée dans une Diète tenue à Lucerne, le 7 octobre 1370, après l'attentat de Rodolphe Brun, prévôt de la cathédrale de Zurich, sur le juge Pierre de Gundolding[4]. Tout individu, lié par serment aux ducs d'Autriche, clerc ou laïque, noble ou non noble, qui veut se fixer dans les villes, les pays Confédérés, est obligé de « jurer qu'il avancera le profit et l'honneur de la Confédération commune et la gardera de tout dommage ». C'était la reconnaissance formelle de la suprématie de l'autorité cantonale sur toutes les autres, la soumission du clergé au gouvernement. La dernière clause est très curieuse, inexplicable même :

1. Comme exemples, V. *Eid. Abschiede*, II, 518, 525 ; III [II], 638, 646.
2. Hilty, *op. cit.*, p. 313.
3. *Eid. Abschiede*, I, 26 ; Tschudi, I, 299, 377.
4. *Eid. Abschiede*, I, 301.

la majorité pourra « diminuer » ou « augmenter » (*mindern oder mehren*) c'est-à-dire modifier la Convention [1].

3° Le « Convenant de Sempach » (*Sempacherbrief*) du 10 juillet 1393 [2], est un code militaire auquel ont été jointes quelques dispositions de droit public (paix publique, sécurité des foires, protection des Eglises, des couvents, des femmes et des jeunes filles sans défense). La plus importante de ces dispositions est assurément celle en vertu de laquelle aucun Canton ne doit « légèrement et sans nécessité commencer une guerre, mais seulement pour une juste cause dont il répond par son serment ».

4° Le « Convenant de Stanz » (*Stanzer Verkommnis*), du 22 décembre 1481 [3], est moins une simple révision dans le sens actuel du mot qu'un traité de paix conclu entre les Confédérés désunis par suite de la rivalité existant entre les villes et les campagnes, au sujet de l'introduction, dans la Confédération, de Fribourg et de Soleure [4]. Ce Convenant a été considéré par les anciens confédérés comme une des parties les plus importantes de la Constitution ; les dispositions prises pour assurer la paix intérieure sont tellement conformes à l'état de la Suisse que, en 1814 et en 1815, des hommes d'Etat proposèrent de les ressusciter purement et simplement en guise de Constitution.

Voici une partie de ce Convenant [5] conclu grâce aux efforts de Nicolas de la Fluë, un courageux patriote qui avait abandonné sa famille pour se consacrer au service de Dieu, dans la solitude de Ranft, en Obwald : « Au nom du Père, du Fils et du Saint-Esprit, Amen. Nous, Bourgmestres... Peuples et Communes des Villes et Pays ci-après nommés, savoir : Zurich Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald en dessus et en des-

1. Hilty, *op. cit.*, pp. 82-83.
2. *Eid. Abschiede*, I, 327 ; Hilty, *op. cit.*, pp. 83 sq.
3. *Eid. Abschiede*, III, 696 à 701.
4. Cf. Hilty, *op. cit.*, p. 88.
5. Hilty, *op. cit.*, pp. 95 sq.

sous du Kernnwald, Zoug, ensemble la campagne qui en dépend, et Glaris, faisant les VIII Cantons de la Confédération... En premier lieu, nous, les VIII Cantons prénommés... faisons défense qu'aucun de nous, ni directement par lui-même ni indirectement par nos sujets, bourgeois, peuples ou personne autre, ne surprenne l'un de ses co-Etats par criminelle violence et ne lui fasse dommage de quelque manière que ce soit, ni aux corps ni aux biens, ni à des villes, pays et gens, sujets, bourgeois et peuples, ni à ses alliés perpétuels, ni à ceux qui en dépendent; et aucun ne s'emparera des possessions de l'autre, ne le molestera, ni n'excitera de sédition parmi les siens. Et si jamais l'un de nous, les Huit Cantons, seul ou avec d'autres, entreprenait — ce dont Dieu veuille nous préserver toujours ! — d'attaquer un de ces co-Etats en quelqu'une des choses ou des personnes ci-dessus désignées, lui faisant dommage comme il est dit : afin de porter remède à tel mal, de garder en honneur et force notre alliance jurée et perpétuelle, et de rétablir l'amitié fraternelle, la paix, entente et bon ordre, tous les autres Cantons s'engagent ici envers celui auquel il aurait été porté atteinte comme il est dit ci-dessus, à défendre, protéger et découvrir loyalement et sans divertir à autres affaires, le dit Canton et les siens, contre ces entreprises et ces violences... Nous sommes aussi convenus, avons statué et statuons qu'à l'avenir, chez nous en notre Confédération, nul ne pourra, ni secrètement, ni publiquement, faire des assemblées, réunions communales ou propositions, toutes choses propres à émouvoir des murmures ou troubles dommageables, sans l'ordre et l'autorisation de ses Seigneurs et supérieurs... Ordonnons, qu'après toute guerre ou campagne, contre quelque ennemi que ce soit, tout ce que nous aurons pris avec l'aide de Dieu dans ces guerres ou campagnes, en fait d'argent ou de contributions, sera partagé à proportion du nombre des gens de chaque Canton, Ville ou Pays, qui auront pris part à

l'expédition ou à la bataille. Mais pour ce qui est des pays, sujets, villes, châteaux, cens, rentes, péages et autres droits seigneuriaux que nous pourrions conquérir en nos guerres, ils seront partagés par parts égales et amiablement entre nous, les Cantons, selon notre antique coutume... »

5° La lettre des Pensions (*Pensionenbrief*) du 31 juillet 1503 [1];

6° Le concordat monétaire de 1387 conclu pour dix ans par Zurich, Berne, Lucerne avec l'Autriche ; celui de 1425 conclu pour 50 ans par les VII Cantons et les VI Cantons [2].

Toujours dans la même période, il faut citer, en matière de simple police générale, des dispositions aussi nombreuses que curieuses et qui venaient limiter la souveraineté des divers Cantons ; je me contenterai de signaler l'ordonnance sur les poursuites communes contre les meurtriers [3], sur la prohibition des tribunaux de la Sainte-Vehème [4], contre les vagabonds et pour contraindre les oisifs à travailler [5], sur les juifs, les marchandises frelatées, les accaparements [6], contre les vêtements indécents, les outrages et diffamations [7], la protection des routes, de la navigation et de la pêche [8], contre les sorcières [9] et les outrages contre la Confédération [10].

Dans la période suivante, furent tenues les Diètes de Lucerne (25 avril 1477) où la Bourgogne fut vendue à Louis XI pour la somme de 150.000 florins du Rhin [11]; de Baden (6 septembre

1. *Eid. Abschiede*, III [II], 1314.
2. Hilty, *op. cit.*, p. 101, nº 2.
3. *Eid. Abschiede*, III [I], 177.
4. *Ibid.*, II, 101, 109, 131.
5. *Ibid.*, III [I], 150, 173.
6. *Ibid.*, I, 163 cit. par Hilty, *op. cit.*, p. 102, nº 1.
7. *Eid. Abschiede*, III [I], 91, 92 ; III [II], 1044, 1111, 1124, 1176, 1203, 1217, 1222, 1258.
8. *Ibid.*, I, 102 ; II, 433, 491 ; III [I], 72.
9. *Ibid.*, III [I], 120.
10. *Ibid.*, II, 23, 624, 632, 643, 659, cit. par Hilty, *op. cit.*, p. 318.
11. *Eid. Abschiede*, II, 671, 928.

1512)[1] où le duc de Lorraine, le pape, l'empereur, le duc de Milan, le roi d'Espagne et la République de Venise étaient représentés par des ambassadeurs ; celle du 4 juillet 1522. « C'est à cette Diète que commença la dispute touchant la foi, c'en est l'origine et le premier recès général, bien qu'à Zurich et à Bâle il y ait eu déjà auparavant quelques troubles à cause de la viande en carême[2] » ; de Lucerne (28 janvier 1525) qui fit le fameux *Mandat vom Glauben*[3] ; de Wyl (17-31 janvier 1647)[4] où les XIII Cantons craignant une violation de frontières par les Suédois et les Français établis à Bregenz adoptèrent un système de défense, etc.....

Un trait commun, le seul qui doive nous préoccuper dans cette étude sur le referendum, caractérisa toujours les Diètes de la Confédération qui ne sauraient être mieux comparées qu'à des Conférences diplomatiques : les conclusions de ces Diètes étaient prises *ad referendum*, c'est-à-dire que les députés étaient liés par un mandat impératif et quand une question nouvelle se présentait, ils devaient en référer aux Grands Conseils ou aux Landsgemeinde de leurs États respectifs qui seuls pouvaient prendre une décision[5] ; ils usèrent souvent de ce procédé, véritable échappatoire, pour traîner en longueur la solution des questions qui les embarrassaient, aussi que de

1. *Ibid.*, III [II], 638, 646.
2. Höttinger, I, 117.
3. *Eid. Abschiede*, IV [I a], 556, 570, 572 sq.
4. *Ibid.*, V [II], 1409, 1410 à 1418, 2225. V. *passim* dans Hilty, *op. cit.*, presque tous les renseignements historiques qui précèdent.
5. Comme conséquence, les voix des Etats représentés étaient seules comptées : l'Etat qui envoyait deux ou plusieurs députés était aussi avancé que celui qui n'en envoyait qu'un seul. En général, une décision n'acquérait force de loi que si elle réunissait l'unanimité des voix au sein de la Diète. Cf. Bluntschli, *Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes*, I, pp. 419 sq. ; Blumer, *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes*, I, pp. 3-18 ; Id. *Staats-und Rechtsgechichte der schweizerischen Democratien*, I, pp. 328, 360 ; Curti, *Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung*. Bern, 1882, pp. 13-38.

Diètes en travail ou travaillées « enfantent un berlingot[1] ! » Cette sorte de referendum qui était une garantie en faveur de l'esprit local d'indépendance, une sorte de moyen de contrôle sur les actes de la Diète, est d'autant plus curieuse que c'est de cette même institution que vient, par suite d'une erreur historique, le nom donné aux votations populaires sur les lois et les arrêtés d'une portée générale votés par l'A. F. Le referendum proprement dit ne date guère que de ce siècle.

§ 2. — Constitutions cantonales.

Les Constitutions des Cantons, quoique très dissemblables au premier abord, peuvent se diviser en deux grandes classes : les unes consacraient le système du gouvernement direct pur ; les autres, une sorte de combinaison du régime représentatif et du gouvernement direct : le referendnm.

A. — Landsgemeinde.

Ici, il importe de s'en référer aux explications qui ont été données dans le livre II de cet ouvrage.

B. — Des Referendums.

I. Berne[2]. — Berne, le plus grand et le plus populeux des Cantons suisses, entra dans l'alliance des trois Valdstetten le 6 mars 1353[3].

Ainsi que Zurich l'avait fait dans l'acte d'alliance du 1er mai 1351, elle se réserva une certaine indépendance dont elle sut toujours se servir avec le plus grand profit. « Et nous sommes encore convenus de ce qui suit : soit que nous voulions

1. « E credesi che questa ultima dieta ara parturito uno berlingozzo, come le altre ». Machiavel, *Œuvres*, ed. Passerini et Milanesi, V, p. 255, *Legazione*, XXIV, *All'Imperatore Massimiliano in Germania*, lettre 3, cit. par Benoist, *loc. cit.*, p. 285.

2. E. V. Wattenwyl-Diesbach, *Histoire de la ville et du canton de Berne*, 2 vol. ; Justinger, *Chronique bernoise*, publiée par Stüder ; Anselm, *Chronique bernoise*.

3. *Eid. Abschiede*, I, 285, 289, 290.

tous ensemble, ou que l'une de ses deux parties, soit la Ville, soit les Laender (Les Valdstetten) veuille s'allier séparément avec des seigneurs ou des villes, nous le pourrons faire, nous engageant d'ailleurs à maintenir intacte à perpétuité, les uns avec les autres, la présente alliance de préférence à toutes celles que nous pourrions conclure par la suite ».

Messieurs de Berne ont commencé de bonne heure à faire des achats et des conquêtes ; ils ont lutté contre la maison de Habsbourg et celle de Savoie, dépossédé un grand nombre de dynasties féodales : pendant 300 ans, ils ont incessamment arboré dans de nombreux comtés, de nouvelles seigneuries, leur *ours*, armoiries parlantes du Canton [1].

Berne avait consacré le système du referendum facultatif de la part du gouvernement.

Des règles précises ne furent jamais établies en vue de la délimitation du droit pour les citoyens de prendre part aux votations. L'édit du gouvernement qui ordonnait des assemblées populaires déterminait le plus souvent les individus capables d'y figurer : c'étaient ordinairement tous les citoyens majeurs de 14 ans. Par exception, en 1503, l'édit se contenta de l'âge de 12 ans ; de 1535 à 1546, de celui de huit [2].

La présence des citoyens était-elle obligatoire ? C'est peu probable. A l'époque de la réforme (1527), les conseillers furent invités à rendre les abstentions aussi rares que possible en poussant les citoyens à faire connaître leur avis. Von Stürler, l'historien de l'ancien referendum bernois, fait connaître que quand il s'agissait de délibérer sur une affaire importante, le Président de l'Assemblée était obligé de demander si tout le monde était présent [3].

1. Himly, *op. cit.*, II, p. 381.
2. Von Sturler, *Die Volksamfragen im alten Bern.* Bern, 1869, pp. 14-15.
3. *Ibid.*, p. 14.

Les Assemblées communales étaient présidées par un délégué du Conseil de la Ville ou par le Président de la commune [1].

Le gouvernement employait l'un des trois moyens suivants pour connaître l'avis des citoyens :

1er *Moyen.* — Les campagnes étaient invitées à envoyer des députés chargés de prendre part aux débats du grand Conseil. Les citoyens des communes, éclairés au préalable par des circulaires, discutaient eux-mêmes, en assemblée générale, la question qui leur était soumise et désignaient deux députés. Ces représentants recevaient un mandat impératif et devaient voter au Grand Conseil dans le sens à eux indiqué par leurs commettants. Von Stürler constate que 50 consultations ont été favorables à l'avis du gouvernement connu au préalable ; 14 lui ont été contraires.

Ce premier moyen ne fut pas employé pendant longtemps parce que, ainsi que le rapporte Anshelm, « ces campagnards avaient coutume de diminuer les droits du gouvernement, d'égarer la discussion et de susciter ou fortifier des intrigues et malentendus [2] ».

2e *Moyen.* — Des membres du Grand Conseil étaient dépêchés dans les campagnes : ils consultaient directement les habitants convoqués par les Présidents des communes. Ces délégués, après avoir indiqué au peuple la question sur laquelle il allait être appelé à se prononcer, provoquaient le vote en disant : « Que ceux qui sont de l'avis de nos seigneurs et maîtres de Berne restent en place ; que ceux qui sont d'un avis contraire se rangent de côté [3] ».

3e *Moyen.* — Le Grand Conseil adressait aux baillis une circulaire contenant le projet de la loi ; chaque Président de commune réunissait ses électeurs, présidait la discussion et rédi-

1. Deploige, *op. cit.*, p. 26.
2. Hilty, *Rev. de dr. intern. Loc. cit.*, p. 389.
3. Deploige, *op. cit.*, p. 28.

geait, après le vote, le procès-verbal de la réunion qui était transmis à Berne. La majorité absolue des communes décidait : chaque commune ne comptait que pour une voix[1].

Ainsi que l'expose M. Hilty, dans tous les cas un double but était poursuivi : d'abord entendre la voix du peuple, qui, bien qu'elle fut loin d'être toujours la voix de Dieu aux yeux du Conseil aristocratique, était pourtant instructive ; ensuite diriger l'opinion publique afin de ne pas se heurter à une opposition sourde dans les entreprises d'une certaine hardiesse [2].

La première consultation eut lieu en 1449 : les citoyens votèrent un impôt pour se libérer de leur dette vis-à-vis de Bâle et de Strasbourg. Ils furent, dans la suite, fréquemment appelés à donner leur avis : ainsi, en 1516, ils approuvèrent le traité de paix conclu avec la France ; en 1524, ils se prononcèrent sur le droit de prédication ; en 1527, sur le mariage des prêtres, etc... [3]. Une des consultations les plus remarquables est celle de 1590 : la paix de Nyon, ratifiée par le Grand Conseil de Berne, paix qui donnait au duc de Savoie, Genève, alliée avec Berne depuis 1584, fut annulée le 3 mai 1590 [4] et l'avoyer, alors en charge, déposé. Cette consultation est tout entière à la gloire du peuple bernois qui sut, mieux que ses gouvernements, ce que comportait l'intérêt, la dignité nationale. Le dernier referendum est de 1610.—Le patriciat bernois, aristocratie étroite et composée d'un nombre très restreint de familles, sorte d'oligarchie exclusive, triompha facilement des « ruraux du plat pays » qui succombèrent misérablement faute d'organisation et surtout faute de chefs habiles et énergiques [5].

1. Deploige, *op. cit.*, p. 28.
2. *Loc. cit.*, p. 389.
3. Von Stürler, *Urkunden der bernischen Kirchenreform.*
4. *Eid. Abschiede*, V [1], 189.
5. Pour les détails V. l'article : *Das referendum im schweizerischen Staatsrecht* apud *Archiv. für öffentliches Recht*, II.

A deux reprises différentes, Berne essaya de régler constitutionnellement l'organisation du referendum (13 juin 1513 et 4 décembre 1531). Ces tentatives n'aboutirent pas [1].

II. Genève. — De 1440 à 1540, le « Conseil des soixante », puis celui des « Deux cents » firent sanctionner par le peuple toutes leurs résolutions.

III. Zurich [2]. — Ce Canton est entré dans l'alliance le 1er mai 1351.

Nous ne possédons sur le referendum zurichois que deux documents : 1° le *Waldmann'sche Spruchbrief* de 1489 ; 2° le *Kapperbrief* du 9 décembre 1531. Ce dernier acte contient une promesse formelle donnée par le gouvernement « de ne plus commencer aucune guerre sans la volonté de la campagne... et de prendre l'avis des bonnes gens de la campagne sur toutes les affaires importantes [3] ».

De 1521 à 1532, il y eut plusieurs votations populaires.

IV. Dans les campagnes militaires, il existait une espèce de « referendum militaire » qui est des plus curieux. Les soldats réunis en assemblée générale (*Kriegsgemeinde*) se prononçaient directement sur la guerre, la paix ou les trêves [4].

M. Hilty regrette que Berne et Zurich aient de bonne heure abandonné le referendum, cette institution qui, seule, avec une bonne instruction populaire, aurait « conservé à la Confédération vieillissante la jeunesse et la vie nécessaires ». Il estime « qu'une étude historique approfondie ne démontrerait nullement que cette institution démocratique, surtout dans la mesure où elle fut appliquée à l'époque où elle florissait, ait eu de mauvais résultats. Bien au contraire, les campagnes se

1. Deux documents manuscrits sont déposés dans les archives bernoises ; ils sont incomplets et ne peuvent pas servir pour l'étude de ce referendum.

2. Eberhard Müller, *Chronique Zurichoise*, publiée par Ettmüller.

3. Bullinger, *Ref. Geschichte*, III, 283 ; *Helvetia*, III, 490 ; Hilty, *loc. cit.*, p. 391.

4. Hilty, *Das Referendum im Schweiz*, dans l'*Archiv für öffentliches Recht*, de Laband et de Stoerk, vol. II.

montrèrent, comme il est naturel, beaucoup moins accessibles que les conseillers aristocratiques aux influences étrangères, sous forme de pensions et de corruptions de toute sorte, ce qui ne les empêchait pas dans des moments critiques (l'histoire de la paix de Nyon en offre un exemple éclatant) de n'avoir aucune peur de la guerre, lorsque de grands intérêts politiques étaient en jeu. Oui, même dans les petites affaires municipales, le peuple fit voir plus d'une fois qu'il était plus capable de supporter les peines et les soucis des temps difficiles que la classe habituée au pouvoir [1] ».

V. Les Grisons formaient une fédération de communes qui, au XVe siècle, contractèrent des alliances entre elles et formèrent trois Ligues : 1° la Ligue caddée ou de la Maison de Dieu (*Casa Dei*, *Gotteshaus*), autorisée, en 1396, par l'évêque de Coire, Jean de Werdenberg ; 2° la Ligue supérieure ou grise, qui dut son nom à la couleur des sarraux des paysans, fut jurée au mois de mai 1424, à Trons. Son chef-lieu fut toujours Ilanz ; 3° la Ligue des dix droitures ou juridictions.

Ces trois Ligues se réunirent, au mois de mars 1471, à Vatzerol, sous l'érable de Trons, au centre du pays, et contractèrent une alliance générale et perpétuelle. Ainsi fut constituée « la République des trois Ligues perpétuelles de la Haute Rhétie ou des Ligues grises (*Graubunden* [2]) » qui, en 1473, n'était pas encore en relation avec la Confédération [3]. Pendant l'espace de près de deux siècles, les rapports des

1. *Les Constitutions fédérales*, pp. 272-273.

2. Cf. Curti, *op. cit.*, p. 11 ; L. Vulliemin, *op. cit.*, I, pp. 130 sq.; Benoist, *loc. cit.*, pp. 291 sq.

3. Le *reces* du 10 mars 1473 contient ce passage : « ..... Item, touchant ceux de l'Engadine et des Grisons, lesquels se sont précédemment adressés à nous pour nous demander notre alliance, il a été décidé que, s'ils sont toujours de cet avis, ils aient à nous présenter requête, attendu que nous ne sommes pas d'humeur à demander l'alliance de personne ». *Eid. Abschiede*, II, 405, 440, 441, 450, 457 ; Hilty, *op. cit.*, p. 126.

Grisons avec les Confédérés [1] présentent un trait commun et très curieux : les Grisons n'étaient ni des alliés, ni des sujets, mais bien les égaux des Confédérés, de telle sorte qu'il existait entre eux une amitié perpétuelle plutôt qu'une alliance perpétuelle [2]. Grâce à cet état de choses, les Grisons conservèrent leur entière indépendance. Ils avaient fait vœu de liberté ; ils ne trahirent jamais leur serment et c'est avec un légitime orgueil que le poète Anton Huonder s'écriait : « Que notre ferme et libre main — Ne soit vouée qu'à la liberté, — Notre cœur, notre libre sang — Voué à la fraternité [3] ! »

Chaque année les délégués des communes des trois Ligues, au nombre de trois, tenaient une Diète (*Bundestag* ou *Beitag*) qui siégeait alternativement à Ilanz, dans la Ligue grise, à Coire, dans la Ligue de la maison de Dieu, enfin, à Danos, dans celle des dix juridictions [4]. Cette assemblée n'avait pas le pouvoir de voter définitivement les lois : ses décisions, pour acquérir force obligatoire, devaient être ratifiées par les communes elles-mêmes.

A la fin de chaque session, une commission nommée par la Diète, rédigeait un procès-verbal et un questionnaire. Ces pièces étaient transmises et remises contre récépissé aux communes [5]. Quelquefois des délégués se rendaient directement, en

1. Le 24 mai 1400, la Ligue grise contracta une alliance avec Glaris. Le 21 juin 1497, les VII anciens Cantons conclurent une amitié perpétuelle avec cette même Ligue et, le 13 décembre 1498, avec la Ligue de la maison de Dieu. La Ligue des dix juridictions s'unit à Zurich et à Glaris, le 18 septembre 1590 ; les trois Ligues ensemble s'allièrent avec le Valais, le 5 avril 1600, enfin avec Berne, le 9 septembre 1602.

2. En ce sens : Hilty, *op. cit.*, p. 128 ; *contrà*, Deploige, *op. cit.*, p. 17.

3. *Las Poesias ded Anton Huonder*, edidas C. Decurtins, p. 14. *Gl'ischi a Trun.*

4. Cf. *Helvetia profana et sacra. Relatione de potentissimi XIII Cantoni Svizzeri detti della gran Lega, fatta de Monsignor Scotti*, Macerета, 1642, pp. 77-78, cit. Benoist, *loc. cit.*, p. 301.

5. Ganzoni, *Beiträge zur Kenntnis des bundnerischen Referendums*. Zurich, 1890, p. 69.

personne, dans les communes ; ce moyen était connu sous le nom de *das Reiten und Fahren auf die Gemeinden*[1]. Les électeurs se réunissaient dans des assemblées générales où les questions étaient discutées comme dans les Landsgemeinde, puis ils se prononçaient sur les points à eux soumis par le Bundestag. A la fin du mois de janvier, un congrès composé des présidents des Ligues et de 9 députés, se réunissait à Coire pour connaître le résultat des votes des communes et dire de quel côté se trouvait la majorité[2]. Le travail de ce congrès était aussi long que difficile : les communes qui répondaient *oui* ou *non* ou refusaient de répondre, avaient également le droit d'amender le projet, d'indiquer une solution sous condition ou d'envoyer un avis à double sens.

La majorité qui décidait était celle des communes et non pas celle des citoyens comme à Berne ou à Zurich.

Le referendum portait sur presque toutes les affaires diplomatiques : déclaration de guerre, traités de paix, alliances, etc. ; les questions concernant la défense du pays, la création ou la suppression de corps judiciaires, les questions financières et de police générale n'étaient jamais soumises à l'acceptation ou au rejet du peuple[3].

Ce système très défectueux parce qu'il n'était question que de votes corporatifs où les suffrages des citoyens étaient effacés par les réponses des communes, entraîna plus d'une fois des abus, et cependant, malgré ses vices, resta en vigueur pendant de longs siècles. Ainsi que le fait très justement observer M. Benoist, sur l'État grison et sur la commune grisonne, les flots de l'histoire ont passé sans que presque rien y fut changé. A la place des trois Ligues, il y a le Canton ; à la place des

1. Deploige, *op. cit.*, p. 18, ne 2.
2. Curti, *op. cit.*, pp. 11-12 ; L. Meister, *Abriss des eidgenössischen Staatsrechtes*, pp. 209 sq.
3. Hilty, *Rev. de dr. intern.*, *loc. cit.*, p. 387 ; *contrà*, Deploige, *op. cit.*, p. 19.

trois chefs, il y a un gouvernement de cinq membres ; à la place du vieux *Bundestag* où les députés ne statuaient que conformément aux instructions qu'ils avaient reçues, il y a un grand Conseil dont les décisions sont obligatoirement soumises au vote des citoyens [1]. Cette démocratie est, sauf quelques différences, organisée, en plein XIX[e] siècle, comme elle l'était au moyen âge.

Le Haut Valais [2], confédération de dixains [3], sorte de République fédérative présidée par l'évêque de Sion [4], était gouverné par un grand Conseil composé de l'évêque de Sion, du président du Canton et de 28 députés nommés par les Conseils des dixains. Les décisions du *Landrath* étaient communiquées au peuple et, pour acquérir force obligatoire, elles devaient être ratifiées par la majorité des dixains (4 sur 7).

Le referendum du Haut Valais était presque identique à celui du canton des Grisons [5].

SECTION II. — *La Suisse depuis la Constitution du 12 avril* 1798 *jusqu'à celle du* 12 *septembre* 1848.

I

Confédération.

La situation de la Suisse, à la fin du XVIII[e] siècle, était extrêmement compliquée. Il y avait 13 Cantons souverains dont

1. *Loc. cit.*, p. 303.
2. Fürrer, *Histoire du Valais.*
3. Les dixains étaient des districts au nombre de 7 : Gombs ou Conches, Brieg, Visp ou Viège, Raren ou Raron, Lenk ou Louéche, Sierre ou Siders et Sion ou Sitten.
4. Les dixains du Haut Valais conclurent des traités avec Lucerne, Uri et Unterwald en 1416, 1417 et 1473, — avec Berne, les 7 et 15 octobre 1475, — avec les cantons catholiques de Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald, Zug-Fribourg et Soleure, le 12 mars 1529.
5. Cf. Brissaud, *loc. cit.*, p. 405 ; Hilty, *Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht*, p. 171 ; Id. *Rev. de dr. intern.*, *loc. cit.*, p. 387.

voici l'énumération d'après leur rang officiel en Diète : Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald, Zug, Glaris, Bâle, Fribourg, Soleure, Schaffhouse et Appenzell, et, en outre, onze Etats alliés : abbaye de St-Gall, villes de St-Gall et de Bienne, trois Ligues des Grisons, Valais, ville de Mulhouse, principauté de Neufchâtel, ville et République de Genève, partie helvétique de l'évêché de Bâle, dont les trois premiers seulement pouvaient se faire représenter dans la Diète. Les grands Cantons étaient des aristocraties ; les petits, des démocraties ; les uns et les autres (à l'exception des deux Unterwald et d'Appenzell) avaient des sujets, c'est-à-dire des pays dont les habitants étaient privés des droits politiques. Ces sujets constituaient un danger pour la Confédération : les idées libérales des hommes de la Révolution française ne tardèrent pas à les séduire, à exciter chez eux l'esprit de révolte, et l'amour de l'indépendance, ce qui n'est peut-être pas dans la nature des choses, étouffa leur patriotisme. Ce péril aurait pu être écarté si le peuple entier, avec ses forces encore vives, avait été appelé à prendre part au gouvernement. D'un autre côté, l'union étroite qui avait existé autrefois entre les Cantons, pendant l'histoire presque héroïque des premiers siècles, avait été rompue par le schisme religieux qui avait divisé les Suisses en deux camps et les avait armés les uns contre les autres. Ces divisions ne disparurent jamais et elles ne firent qu'exciter les étrangers en leur offrant une proie facile à conquérir. Si, à ces deux causes de faiblesse, on ajoute l'antipathie de la République française pour un Etat voisin qui ne cachait pas son attachement à l'ancien régime et donnait asile aux émigrés, le désir qu'eut toujours la France de se créer, en Suisse, des alliés prêts à couvrir sa frontière orientale, enfin la nécessité pour le Directoire de se faire une situation meilleure et surtout de combler le déficit du Trésor public[1], il est facile de compren-

1. Cf. Hilty, *Les constitutions fédérales*, p. 331.

dre que le moindre évènement devait entraîner des complications.

L'ère des revendications commença bientôt : les populations vassales réclamèrent leur indépendance et ceux qui ne jouissaient pas des droits politiques devinrent les apôtres du principe de l'égalité civile. Les oligarques (partisans du fédéralisme) et les unitaires (centralistes) désireux de fonder une République « une et indivisible » se firent une guerre acharnée. Les unitaires et les populations vassales, semblant réclamer son intervention, se tournèrent avec complaisance du côté de la France, qui, heureuse d'avoir un motif pour s'immiscer dans les affaires de la Confédération, envoya 15.000 hommes à Lausanne (28 janvier 1798) qu'elle présenta comme des libérateurs. Les libérateurs, grand exemple pour ceux qui, sous quelque prétexte que ce soit, auraient la tentation de remettre leur sort entre des mains étrangères, devinrent des maîtres et imposèrent à la Suisse la Constitution du 12 avril 1798, rédigée à Paris, sur le modèle de celle de l'an III, par P. Ochs, après de longs entretiens avec Lareveillère Lepaux, Rewbel et Daunou, et adoptée, le 28 mars 1798, par une assemblée nationale convoquée à Aarau, par une proclamation du Commissaire français Lecarlier. Elle fut portée, par proclamation, le 18 avril, à la connaissance des Suisses « médiocrement édifiés, dit M. Hilty, d'une procédure aussi sommaire ».

Avec ce premier essai d'une Constitution idéale [1], l'ancienne Confédération disparaissait et, sous le nom d'Helvétie, la Suisse formait une République partagée en 18 préfectures entre lesquelles les anciens Cantons, les alliés, les baillages, étaient répartis, moins d'après leur passé historique que d'après la

1. Brune, dès le début de l'invasion, avait établi trois républiques, rhodanique, telliane et helvétique et les Vaudois la république lemannique. Inutile d'ajouter que ces quatre gouvernements n'eurent qu'une durée éphémère.

géographie physique[1]. La forme du gouvernement était une démocratie représentative.

La Constitution du 12 avril 1798, qui, suivant l'expression de Ochs, n'était au fond qu'une Constitution provisoire pour cinq ans[2], portait en elle les causes immédiates de sa ruine : elle méconnaissait trop les traditions et l'histoire de la Suisse ; elle rompait, en un seul jour, sans aucune transition et d'une manière complète, avec les institutions du passé. C'est ainsi qu'en retour de ses franchises et de ses libertés, le peuple recevait des lois qui n'étaient pas faites pour lui, dont il ne savait que faire[3] : elle lui accordait la liberté de commerce et d'industrie, — le commerce et l'industrie étaient inconnus ; elle lui imposait l'obligation du service militaire, — il n'avait jamais eu d'armée ; la religion, ce qui lui tenait le plus à cœur, était attaquée par la diminution du nombre des fêtes. La France mal inspirée avait commis une erreur qui devait faire écrouler son œuvre. « Une idéologie dédaigneuse des faits, le besoin de se déverser, de se prolonger, de se reproduire au dehors et comme une sainte fureur d'apostolat, de prosélytisme, empêchaient la Révolution de comprendre que la nature extérieure est une des bases de l'Etat ; que l'Etat est toujours, dans sa forme, ce que la géographie commande ou permet qu'il soit. Quelque violente qu'ait été une tempête, elle ne suffit pas à changer le climat ni le relief du sol. Ainsi de la Révolution : elle ne put abattre les montagnes, éternelles cloisons entre un Canton et l'autre[4] ».

Le pays était terrorisé[5]. Pour calmer les esprits, Bona-

1. *Helvet. Aktensammlung*, I, 566.
2. V. le journal *der schweizerische Republikaner* du 5 mai 1798.
3. Zschokke, *Der Bürgerkrieg in der italienischen Schweiz*, II, 6.
4. Benoist, *loc. cit.*, p. 288.
5. Le ministre helvétique, Zeltner, adressa au Directoire une supplique au nom de ses concitoyens (Posselt, *Annales européennes*, 1798, part. II, pp. 76-90). Du fond de son exil, Carnot maudissait les tyrans « des propres enfants de Guillaume Tell » (V. *Réponse de L. N. M. Carnot, citoyen fran-*

parte, au château de la Malmaison, arrêta, le 29 mai 1801, un projet de Constitution qui faisait de notables concessions à la souveraineté cantonale [1].

Il y a une organisation centrale pour l'exercice de la souveraineté nationale et une organisation cantonale [Titre II].

L'organisation générale de la République se compose d'une Diète et d'un Sénat.

La Diète est formée par la réunion des représentants de chaque Canton dans une proportion déterminée. Les membres de la Diète pourront être indemnisés par leurs Cantons. Ils restent cinq ans en fonctions. La Diète est chargée de procéder à la nomination des places vacantes dans le Sénat. Elle approuve les comptes de la Trésorerie, fait droit aux plaintes des Cantons contre les Actes du Sénat. Le Sénat convoque la Diète sur la demande de la majorité des Cantons. Il est également obligé de la convoquer lorsqu'un Canton porte plainte contre lui et que sa plainte est appuyée par quatre autres Cantons. On y discute et adopte la loi, lorsqu'un projet de loi présenté par le Sénat aux Cantons, n'a pas obtenu l'approbation de douze

çais, etc... au rapport fait sur la conjuration du 18 *fructidor*, par J. Ch. Bailleul, 8 floréal an VI, pp. 106-107). Le grand patriote Lavater écrivait au Directoire : « .....Que diraient les Français si, plus forts et plus puissants qu'eux, nous allions leur prescrire, à notre tour, une Constitution impraticable, exiger d'énormes contributions, piller les trésors de l'Etat et les ressources du pauvre, enlever l'artillerie, les armes, les munitions de tout un peuple et le laisser enfin nu et dépouillé, à la merci de tous les besoins, en proie à tous les fléaux ? Et voilà cependant ce que vous nous avez fait avec ces mots sonores de liberté, d'égalité, de justice et d'honneur que vous avez sans cesse à la bouche..... Liberté, égalité, voilà les mots qui figurent en tête de tous vos édits et, au-dessous, on lit immédiatement : le général en chef ordonne sous les peines les plus sévères..... Est-ce ainsi que l'on traite des hommes libres ou bien est-ce ainsi que vous l'êtes vous-mêmes ? » Cette lettre est intitulée : La première année de la servitude helvétique ; — date : Zurich, 10 mai 1798. Lavater, en réponse, fut déporté à Bâle. V. Planta, *op. cit.*, II, pp. 445 sq.).

1. *Helvetik*, 408, 748. *Bulletin des lois et décrets de la République helvétique*, V. 397).

Cantons, et que le Sénat persiste dans ce projet. Au commencement de chaque session, le Sénat en spécifie la durée [Titre III].

Ce projet fut approuvé par une Diète extraordinaire, mais cette assemblée eut la malencontreuse idée de le modifier et elle fut dissoute par les fédéralistes, puissamment aidés par le ministre de France, de Verninac.

L'Assemblée constituante, qui se réunit à Berne peu de temps après, fit, le 24 octobre 1801, un projet plus conforme aux vues du parti centraliste alors soutenu par de Verninac [1]. Ce projet fut écarté le 27 février 1802 et remplacé par celui du Landamann Reding dont les propositions furent consacrées par la *Seconde Constitution helvétique* du 20 mai 1802 [2].

L'administration de la République embrasse seulement les objets d'un intérêt général et qui sont de l'essence de la souveraineté. Les pouvoirs relatifs à ces attributions sont confiés à une Diète, à un Sénat et à un Conseil d'exécution [Titre V, art. 13].

Chaque Canton arrête son organisation particulière, et l'acte dressé à cet effet, après avoir été enregistré, est déposé dans les archives du Sénat, où il repose sous la garantie nationale [art. 14].

Les lois sont préparées et projetées par le Sénat et décrétées par la Diète. En matière de contributions nouvelles, elles sont proposées aux Cantons, mais si elles ne passent pas à la majorité des deux tiers des Cantons, le Sénat jouit de la faculté de les produire dans la Diète [Titre VI, art. 15].

La Diète se compose des représentants de chaque Canton, élus dans la proportion d'un par 25.000 âmes [Titre VII, art. 16]. Chaque Canton a un représentant au moins [art. 17]. Ils sont nommés ainsi qu'il suit : il y a dans chaque Canton un jury de

1. Cf. *Helvetik*, 414, 753.
2. Cf. *Helvetik*, 433, 772.

proposition et un jury d'élection. La loi statue sur l'organisation des deux jurys et sur les formes dans lesquelles ils procèdent [art. 18]. La Diète renouvelée tous les ans par cinquième [art. 19] se réunit le 1er mai ; sa session peut être d'un mois. Elle s'assemble extraordinairement sur la convocation du Sénat, et, dans ce cas, cette assemblée fixe la durée de la session. Elle est convoquée aussi par le Sénat sur la demande de la majorité des Cantons [art. 20]. Elle ne délibère valablement que si les deux tiers de ses membres au moins sont présents [art. 21]. Elle discute, adopte ou rejette au scrutin secret les projets de loi présentés par le Sénat [art. 22], prononce sur les plaintes adressées contre les actes du Sénat par les Cantons [art. 23], détermine, chaque année, sur la proposition du Sénat, les recettes et les dépenses générales de la République [art. 24], forme dans son sein une commission de comptabilité de cinq membres, nommés pour cinq ans, et chargés de vérifier les comptes des recettes et des dépenses et de lui faire annuellement un rapport [art. 25], enfin elle nomme les sénateurs [art. 26] ; ses séances sont publiques [art. 27] et ses membres indemnisés respectivement par leurs Cantons [art. 28].

Tous les citoyens majeurs de 20 ans furent appelés, dans leurs communes respectives, à ratifier cette Constitution et ils durent s'inscrire comme acceptants ou rejetants sur des registres déposés, durant quatre jours, dans les chancelleries communales [1]. Il y eut 92.423 *non* ; 72.453 *oui* et 167.172 abstentions [2]. Ceux qui s'abstinrent furent considérés comme acceptants et, le 2 juillet 1802, il fut déclaré que « le projet avait reçu l'assentiment de la grande majorité des citoyens habiles à voter en Helvétie [3] ».

1. Curti, *op. cit.*, p. 109 ; Hilty, *Oeffentliche Vorlesungen uber die Helvetik*, pp. 441 sq.
2. *Helvetik*, 462.
3. Arrêté du 2 juillet 1802, *Bulletin des lois*, VI, 130, 168, cit. par Hilty, *Les Constitutions fédérales*, p. 347, n° 4.

Le veto populaire venait d'être introduit pour la première fois, en matière constitutionnelle, dans le droit public fédéral. Il y avait là un progrès et un progrès d'autant plus considérable que, depuis 1802, toute Constitution, soit cantonale, soit fédérale, à l'exception de celle de 1803 et de 1815, a été acceptée par la majorité des électeurs.

La Constitution de 1802 n'avait pas contenté les fédéralistes qui se plaignaient des avantages accordés aux centralistes. Le premier consul, après avoir conféré pendant plusieurs mois avec les quatre sénateurs : Barthélémy, Fouché, Rœderer et Desmeuniers, imposa à la Suisse l'*Acte de médiation* du 19 février 1803 [1].

Il n'y a plus, dit l'article 3, ni pays sujets, ni privilèges de lieux, de naissance, de personnes ou de familles.

Le gouvernement central est confié à une Diète composée des délégués des divers États. Ces délégués, comme avant 1798, sont soumis à un mandat impératif.

Chaque Canton envoie à la Diète un député, auquel on peut adjoindre un ou deux Conseils, qui le remplacent en cas d'absence ou de maladie [art. 25].

Les députés à la Diète ont des instructions et des pouvoirs limités, et ils ne votent pas contre leurs instructions [art. 26].

Le Landammann de la Suisse est, de droit, député du Canton directeur [art. 27].

La Diète présidée par le Landammann de la Suisse, s'assemble le premier lundi de juin, et sa session ne peut excéder le terme d'un mois [art. 29].

Il y a lieu à des Diètes extraordinaires, 1° sur la demande d'une puissance limitrophe, ou de l'un des Cantons, accueillie par le grand Conseil du Canton directeur, qui est convoqué à cet

1. Curti, *op. cit.*, pp. 111, 117 ; Blümer, *Handbuch*, I, pp. 33-45 ; *Helvetik*, 568 sq. ; *Polit. Iahrbuch*, I. art. *Unter dem Protektorat* ; Duvergier de Hauranne, *loc. cit.*, p. 760.

effet, s'il se trouve en vacances ; 2° sur l'avis du grand Conseil ou de la Landsgemeinde de cinq Cantons qui trouvent fondée à cet égard une demande que le Canton directeur n'a pas admise ; 3° lorsqu'elles sont convoquées par le Landammann de la Suisse [art. 30].

Les déclarations de guerre et les traités de paix ou d'alliance émanent de la Diète ; mais l'aveu des trois quarts des Cantons est nécessaire [art. 31].

La Diète se réunit tour à tour, et d'une année à l'autre, à Fribourg, Berne, Soleure, Bâle, Zurich et Lucerne [art. 13].

Avec l'Acte de médiation tout ce qu'il y avait de respectable et d'excellent dans les traditions de l'Ancien régime était habilement approprié à l'esprit nouveau. C'était un passé rajeuni, « une amende honorable à l'histoire », une transaction entre le passé, l'esprit de particularisme aussi ancien que le peuple suisse et les idées et les exigences nouvelles du siècle de la Révolution. Il ouvrit pour la Suisse une ère de dix années de paix intérieure qui ne fut troublée que par l'occupation du Tessin par les troupes italiennes (1810 à 1813) et, « par la consécration définitive du système fédératif il l'affranchit des théories purement philosophiques sur lesquelles on avait, en 1798, modelé un peu à la légère son organisation et la replaça sur le terrain de son histoire [1] ». Napoléon avait donné un exemple d'une politique sensée, honnête et ferme. L'Acte de médiation restera toujours une des plus belles conceptions de son génie législatif.

Aussitôt après la bataille de Leipzig, une conférence de 14 Cantons, réunie à Zurich, le 29 décembre 1813, supprima l'Acte de médiation pour adopter un concordat qui fut la Constitution provisoire de la Confédération jusqu'au 7 août 1815 [2],

1. Hilty, *op. cit.*, p. 361.
2. Hilty, *op. cit.*, p. 368.

époque à laquelle les 22 Cantons[1] jurèrent *le Pacte fédéral* pour leur sûreté commune, la conservation de leur liberté et de leur indépendance contre toute attaque de la part de l'étranger, ainsi que pour le maintien de l'ordre et de la tranquillité à l'intérieur. Ils se garantissaient réciproquement leurs Constitutions telles qu'elles seraient décrétées par l'autorité suprême de chaque Canton, conformément aux principes du Pacte fédéral.

La Diète n'était plus composée que de 22 députés nommés par les 22 Cantons ; elle exprimait la volonté d'une majorité d'Etats, non celle de la majorité des citoyens suisses ; elle était moins un Corps législatif qu'un Congrès international. L'autonomie cantonale était augmentée mais l'ancienne souveraineté absolue n'était pas rétablie. Les antiques gouvernements aristocratiques et oligarchiques allaient bientôt reparaître. « En refusant aux Cantons toute représentation proportionnelle au nombre de leurs habitants, elle permettait aux petits Cantons de se coaliser pour opprimer les grands et devait mettre ces derniers dans la nécessité de se révolter un jour ou l'autre contre la majorité de la Diète[2] ».

Moyen terme entre l'ancienne alliance et la Constitution unitaire de 1798, mais moyen terme plus rétrograde que l'Acte de médiation, le Pacte fédéral a régi la Suisse jusqu'à la Constitution du 12 septembre 1848.

II

Constitutions cantonales.

La Constitution du 12 avril 1798 supprima, dans son article 1er, l'autonomie des Cantons : « La République helvétique est

1. Le Congrès de Vienne avait porté le nombre des Cantons de 19 à 21. Il créa les 3 cantons de Genève, Neufchâtel et Valais. Blümer, *op. cit.*, I, pp. 45-49.

2. Duvergier de Hauranne, *loc. cit.*, p. 762.

une et indivisible. Il n'y a plus de frontières entre les Cantons et les pays sujets, ni de Canton à Canton. L'unité de patrie et d'intérêt succède au faible lien qui rassemblait et guidait, au hasard, des parties hétérogènes, inégales, disproportionnées et asservies à de petites localités et à des préjugés domestiques. On était faible de toute sa faiblesse individuelle ; on sera fort de la force de tous. »

Les 13 Cantons servirent à former les 18 Préfectures de la « République helvétique ».

Le projet de « Constitution de la Malmaison » fait une certaine part à la souveraineté cantonale : La République helvétique est une. Berne est la capitale de l'Helvétie ; son territoire est divisé en Cantons [Titre I]. L'organisation particulière de chaque Canton comprend l'assiette et le mode de répartition des contributions foncières. La détermination des besoins du Canton et le moyen d'y pourvoir par des cotisations locales. La police correctionnelle. L'administration des biens et domaines nationaux compris dans la dixme et les censes. Le culte, les indemnités de ses ministres, les établissements particuliers d'éducation et instruction publique auxquelles dépenses seront spécialement affectés les revenus provenant des domaines, dixmes et cens cantonaux [Titre II].

Il y a, dans chaque Canton, un Préfet nommé par le Landammann, chargé de l'exécution générale des lois de la République dans le Canton, et de la haute police. Chaque Canton a son organisation administrative particulière, avec les attributions ci-dessus déterminées. Elle sera adaptée aux convenances locales. L'administration de chaque Canton discute les projets de loi qui lui sont présentés par le Sénat ; les accepte ou les rejette et envoie son vote au Sénat [Titre IV].

La seconde Constitution helvétique du 20 mai 1802 donna quelques pouvoirs aux Cantons [Titre II, art. 2, 3, 4, 5 ; Titre V, art. 14]. L'Acte de médiation revint à l'ancien état de

choses, à celui qui existait avant 1798. Les 19 Cantons de la Suisse, savoir : Appenzell, Argovie, Bâle, Berne, Fribourg, Glaris, Grisons, Lucerne, St-Gall, Schaffouse, Schwyz, Soleure, Tessin, Thurgovie, Unterwald, Uri, Vaud, Zug et Zurich sont confédérés entre eux conformément aux principes établis dans leurs Constitutions respectives. Ils se garantissent réciproquement leur Constitution, leur territoire, leur liberté et leur indépendance, soit contre les puissances étrangères, soit contre l'usurpation d'un Canton ou d'une faction particulière [Titre I, art. 1er].

Les Cantons jouissent de tous les pouvoirs qui n'ont pas été expressément délégués à l'autorité fédérale [art. 12].

Chaque Canton reçut une Constitution particulière. Les Landsgemeinde furent rétablies dans les anciens Cantons démocratiques avec des modifications quant à l'âge de la majorité et au droit d'initiative populaire en matière législative[1]. A Argovie, Bâle, Berne, Fribourg, Lucerne, St-Gall, Schaffhouse, Soleure, Tessin, Thurgovie, Vaud et Zurich, l'Acte de médiation établit le régime représentatif basé sur un cens électoral. Dans les Grisons, le referendum fut rétabli[2].

Les Cantons profitèrent de la liberté qui leur était donnée par le Pacte fédéral [§ 1er *in fine*] de changer à leur gré leur Constitution. Uri réorganisa le droit d'initiative populaire[1] : le Valais, dans sa Constitution du 12 mai 1815, consacra de nouveau le referendum : « La Diète exerce le pouvoir législatif. Les projets de lois sont préparés par le Conseil d'Etat et ne

1. Voir : pour Glaris, Keller, *op. cit.*, pp. 7-9 ; *Acte de médiation*, cap. 6, art. 3 ; Deschwanden, *Die Entwicklung der Landsgemeinde in Nidwalden als Gesetzgebende Gevalt*, in der *Zeitschrift für schweiz. Recht.* Bd. VI, pp. 99 sq.; — pour Uri, Keller, *op. cit.*, p. 10 ; *Acte de médiation*, cap. 16, art. 2, 3 ; — pour Nidwalden, Keller, *op. cit.*, p. 18 ; *Acte de médiation*, cap. 15, art. 4 ;— pour Appenzell, Keller, *op. cit.*, p. 25 ; *Acte de médiation*, cap. 1, art. 3 et 4.

2. Ganzoni, *Beiträge*, pp. 78-85.

1. Keller, *op. cit.*, p. 10.

sont exécutoires qu'après avoir été référés aux Conseils des Dixains et sanctionnés par la majorité de ces Conseils. Lorsqu'il s'agira de lois financières, de capitulations militaires et de la naturalisation à accorder à un étranger, les objets seront référés non seulement aux Conseils des Dixains, mais encore à ceux des communes ».

Zug s'arrêta dans la voie des réformes démocratiques : la compétence de la Landsgemeinde fut restreinte et elle n'eut désormais que l'élection des magistrats [2].

Dans les deux Unterwald, la Constitution fut soumise à l'approbation des assemblées du peuple. Glaris, Uri, Schwyz codifièrent leurs antiques institutions. A Genève, la Constitution fut soumise à tous les citoyens « en vertu de leur droit de naissance [3] ».

Le 6 mai 1826, de la Harpe proposa au grand Conseil Vaudois la révision de la Charte votée en 1814 et qui n'avait jamais été présentée au peuple. L'assemblée vota l'ordre du jour. En 1828, à la suite de nombreuses pétitions, cette même question fut soulevée de nouveau ; le 26 mai 1830, le Grand Conseil modifia la Charte de 1814 et décida qu'à l'avenir toute modification apportée à la Constitution serait sanctionnée par le corps électoral [3].

L'article 46 de la Constitution, en partie l'œuvre de Franscini, votée par le grand Conseil du Tessin, le 23 juin 1830, stipula

1. Curti, *op. cit.*, p. 127.

2. Rilliet, *op. cit.*, p. 73.

3. Art. 38. — Le principe de l'appel au peuple étant consacré, il aurait été logique de soumettre aux citoyens le projet qu'on discutait. Une partie des membres du Grand Conseil fut de cet avis ; la majorité pensa autrement. Un conseiller d'Etat dit : « Pour le présent, le Grand Conseil se sert du pouvoir constituant dans l'intérêt du peuple. Pour l'avenir, justement alarmé des abus auxquels trop de précipitation pourrait donner naissance et rendant hommage aux vrais principes que notre Charte avait peut être méconnus sur ce point, il s'en dessaisit en faveur du peuple ». *Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud*, session de 1830, p. 234.

que « la ratification du peuple, réuni en assemblée de cercles, est nécessaire pour toute modification de la Constitution ». Le 4 juillet 1830, elle fut adoptée à l'unanimité des cercles moins un. Les assemblées de cercles se rapprochaient quelque peu des assemblées des Grisons et des Vaudois.

Dans les autres Cantons, l'aristocratie toute puissante modifia la Constitution dans un sens très réactionnaire (maintien du cens pour l'électorat et l'éligibilité ; adoption du système de l'élection indirecte en vertu duquel les corps législatifs se recrutaient eux-mêmes)[1] et jamais elle n'eût la sagesse de soumettre ces modifications à la sanction du peuple. De là une opposition sourde et qui n'attendait qu'une occasion favorable pour éclater.

Depuis quelques années toute la Suisse était agitée, en proie à une excitation due à des causes multiples : A. E. Frœhlich, dans ses *Fables*, critiquait les abus de son temps ; J. R. Wyss composait un champ national : *Appel à la patrie* dont les mâles accents ne devaient pas rester sans échos ; les anciens héros de la patrie étaient l'objet d'un culte nouveau : l'obélisque de Morat, le Wengistein, le monument de Saint-Jacques sur la Birse étaient élevés pour attester que les gloires du passé étaient encore gravées dans tous les cœurs ; de nombreuses sociétés étaient créées et partout on proclamait les droits du peuple, la nécessité d'une transformation générale[2]. C'est au milieu de cette agitation qu'éclata notre Révolution de 1830. « Alors, dit Henne-Amrhyn, pendant trois chaudes journées de juillet, on attendit vainement les courriers de Paris, jusqu'à ce qu'un beau matin on vit arriver à Bâle la malle-poste française, surmontée du drapeau tricolore. Les

1. Deploige, *op. cit.*, p. 36 ; Blümer, *Schweizerischen Bundesstaatsrecht*, I, p. 57.
2. Cf. K. Daendliker, *Histoire du peuple Suisse*. Trad. Favre. Paris, 1879, pp. 260 sq.

Bourbons étaient tombés, le roi fuyait, la révolution était maîtresse de Paris. La nouvelle produisit en Suisse une commotion extraordinaire. On savait que, chez nous aussi, la tourmente allait se déchaîner et l'on attendit ».

A la suite de l'agitation qui suivit ce mouvement, la Diète fédérale réunie en session extraordinaire, vota, le 27 septembre 1830, le décret suivant : « La Diète consacre, en principe, à l'unanimité, qu'il appartient à chaque Etat de la Confédération, en vertu de sa souveraineté, d'apporter à sa Constitution les modifications qu'il juge nécessaires et opportunes, en tant qu'elles ne sont pas contraires au Pacte fédéral. En conséquence, la Diète n'interviendra en aucune manière dans de telles réformes constitutionnelles exécutées ou devant l'être ».

Plusieurs Cantons modifièrent leur Constitution afin de donner au peuple une action plus directe dans la confection des lois. De 1830 à 1834, vingt révisèrent leur Constitution et partout, excepté à Fribourg, elles furent soumises au peuple [1].

Usant de la faculté qui leur était donnée, les Cantons proclamèrent le principe de la souveraineté du peuple, celui de l'égalité de droit entre les villes et les campagnes, de l'élection par le suffrage universel et direct des membres du grand Conseil, de la séparation des pouvoirs, du droit de pétition, de la liberté de la presse et du commerce ; ils prirent des dispositions très libérales sur le droit d'établissement et consacrèrent des subventions plus considérables à l'instruction publique [2].

En Argovie, une assemblée de libéraux tenue à Lenzbourg, le 12 septembre 1830, adressa au gouvernement une pétition pour demander la revision. Le gouvernement hésita, et, le

1. Cf. Chatelanat, *Die schweizerische Democratie in ihrer Fortentwicklung*. Bern, 1879, p. 14 ; Vogt, *Referendum, Veto und Initiative*, in *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*. Tubingen, 1873, p. 360, cit. par Deploige, *op. cit.*, p. 37.

2. Curti, *op. cit.*, pp. 124-125 ; Deploige, *op. cit.*, p. 38.

7 novembre, l'assemblée populaire de Wohlenswil réclama avec énergie une nouvelle Constitution.

En Thurgovie, pressée par le pasteur Bornhanser, de Matzingen, l'assemblée de Weinfelden demanda la revision.

A Lucerne, le professeur Troxler, banni de son pays, écrivit une brochure en vue du rétablissement des droits du peuple [1].

Des protestations contre le régime représentatif ne tardèrent pas à éclater dans le canton de Saint-Gall, ce Canton qui a été, pendant les siècles les plus obscurs du moyen âge, la métropole intellectuelle de tout le pays allemanique [2]. Un auteur anonyme fit paraître, en 1830, une brochure *Volksthümliche ansichten oder die ganze neue Verfassung des Kantons St Gallen* où il proposait de soumettre au peuple la Constitution et les lois dans des Landsgemeinde comprenant, non pas tout le peuple de Saint-Gall, car cela eût été d'une impossibilité certaine, mais les électeurs de chaque district, *Bezirkslandsgemeinden*. Dans chaque Landsgemeinde, la majorité absolue aurait été exigée et de plus la majorité des 2/3 de ces assemblées.

Félix Diog de Rapperswyl se chargea de défendre devant la Constituante l'économie de ce projet : «..... Le véritable principe est celui de la souveraineté du peuple. Le peuple est souverain. Sa volonté seule fait la loi. Quelques-uns parlent de la délégation de la souveraineté...; celui qui délègue sa souveraineté cesse d'être souverain et j'estime que la Constitution qui donne au grand Conseil le droit de voter la loi est une Constitution fausse, mensongère... On a déclaré le peuple majeur ; si on lui donne comme tuteur le grand Conseil, il

1. Cf. Daendlicker, *op. cit.*, pp. 263-264.

2. Curti, *op. cit.*, pp. 128-142 ; Id., *Zur Geschichte der Volksrechte*. Zurich, 1881 ; D[r] Anton Henne, *Die schweizerische Revolution* 1798 *bis* 1834, p. 123 ; *Volkswünsche bei Anlass des St Gallischen Verfassungsverbesserung* ; *Ein Wohlmeinendes Wort eines St-Gallischen Bürgers an seine Mitbürger*, p. 6 ; Baumgartner, *Erlebnisse auf dem Felde der Politik*, pp. 219, 335, 445, 475 sq ; 608, 479.

cessera à l'instant même d'être majeur [1] ». Diog réclama le referendum et, comme corollaire, le droit d'initiative populaire.

Les partisans du système représentatif protestèrent et la lutte menaçait de tourner au tragique quand, le 14 janvier 1831, le docteur Henne formula un projet de transaction : le peuple aura le droit de veto pour les lois votées par le C. N. si, dans les 45 jours de la loi, la majorité plus un des citoyens inscrits se prononcent contre elle. — La Constitution du 1er mars 1831 [2] consacra ce système dans les termes suivants : le peuple du Canton est souverain. La souveraineté, c'est-à-dire l'ensemble des pouvoirs politiques, réside dans la totalité des citoyens [art. 2]. En conséquence, le peuple exerce lui-même le pouvoir législatif et toute loi est soumise à sa sanction. Cette sanction consiste en ce que, après qu'une loi a été rendue, le peuple peut, en vertu de sa souveraine puissance, ne pas la reconnaître et en empêcher l'exécution [art. 3]. L'approbation des lois, réservée au peuple par l'article 3 de la Constitution, s'applique nommément : *a*) à toutes les branches de la législation civile et pénale et aux traités qui s'y rapportent ; *b*) aux lois fiscales générales ; *c*) aux lois sur le régime communal ; *d*) aux lois sur le militaire [art. 135]. Les lois ci-dessus indiquées entrent en vigueur 45 jours après leur promulgation, si l'approbation ne leur a pas été refusée avant l'expiration de ce délai [art. 136]. Dès que 50 citoyens d'une commune politique le demandent, une assemblée communale est tenue pour délibérer s'il y a lieu ou non de s'opposer à la loi rendue [art. 137]. Si la majorité de l'Assem-

1. Curti, *op. cit.*, p. 132.
2. La Constituante adopta cette Constitution par 75 voix contre 66. — 9.160 électeurs votèrent *oui*, 11.091 *non*, 12.692 s'abstinrent. Les abstentionnistes furent considérés comme acceptants et la Constitution entra immédiatement en vigueur.

blée décide de ne faire aucune opposition, la loi est censée approuvée par la commune. Dans le cas contraire, l'amman de la commune en donne immédiatement avis à celui du district, et celui-ci au petit Conseil, par l'envoi d'un extrait du protocole de la délibération [art. 138]. Cet extrait indique le nombre des citoyens actifs de la commune qui ont voté pour l'approbation et celui des citoyens qui ont voté contre. Les non votants sont comptés comme acceptants [art. 139]. Si le nombre de ceux qui ont repoussé une loi se trouve être de la moitié plus un des citoyens inscrits, la loi tombe [art. 141].

Le veto, le droit pour le Corps électoral de s'opposer par un vote à la mise en vigueur d'une loi précédemment votée par le Conseil ou les Conseils, à l'opposé du referendum qui est le droit de l'accepter ou de la rejeter, fut ensuite admis par Bâle-Campagne [1] et, en 1841, par Lucerne [2]. En 1842, le parti conservateur du canton de Zurich voulut le faire consacrer par la Constitution [3] ; il n'obtint que 54 voix contre 119 au sein du Grand Conseil [4]. La cause de cet échec n'est pas douteuse : on voyait dans le veto une institution beaucoup trop réactionnaire. « Il n'est guère possible, écrit Cherbuliez, de l'envisager comme inoffensif surtout lorsqu'on se rappelle qu'il en a été fait usage à St-Gall, en 1835, pour rejeter une loi libérale sur les rapports de l'Eglise avec l'Etat et que la même influence qui a récemment fait modifier la Constitution de Lucerne dans le sens des prétentions ultramontaines y a fait aussi introduire le veto législatif [5] ».

1. Blümer, *Handbuch*, pp. 61-62 ; Curti, *op. cit.*, p. 126. La loi ne pouvait être rejetée que par les 2/3 du nombre total des citoyens actifs.

2. Curti, *op. cit.*, pp. 126 ; Ernst, *Die Voltsrechte im eidgenössischen Bunde*, in *Monat Rosen*, 1883-1884, pp. 248 sq.

3. Curti, *op. cit.*, pp. 142-148 ; Stüssi, *op. cit.,* pp. 9-12.

4. Lire dans Curti, *op. cit.*, p. 147 : 115 au lieu de 15.

5. Cherbuliez, *De la démocratie en Suisse.* Genève, 1843, I, pp. 94-95.

Le Valais révisa sa Constitution en 1839 et organisa le veto obligatoire : les lois, les capitulations militaires et les décrets de finance ou de naturalisation portés par le Grand Conseil ne sont exécutoires que 30 jours après leur promulgation. Dans cet intervalle, la majorité des citoyens valaisans peut les rejeter, si elle le juge convenable. A cet effet, le président de la commune convoquera l'assemblée primaire pour le troisième dimanche après la publication ; il dressera procès-verbal de la votation et le transmettra au président du dixain.

Le veto disparut, en 1844, et céda la place au referendum obligatoire : les lois, les capitulations militaires et les décrets de finance et de naturalisation sont référés aux assemblées primaires et ne sont exécutoires qu'après avoir été adoptés par la majorité des citoyens ayant pris part à la votation.

Le canton de Berne qui, jadis, avait connu et pratiqué le referendum, le consacra, en 1846, et le rendit facultatif de la part du Grand Conseil et non de la part des électeurs. Les assemblées politiques sont appelées à voter sur les objets que les lois soumettront à leurs décisions. La majorité des votants de tout le Canton est seule exigée [1].

L'article 45 de la Constitution de 1845 du canton de Vaud admet le principe de l'initiative populaire : si 8.000 électeurs réclament une votation sur une question quelconque : confection ou abrogation d'une loi, etc..., le Grand Conseil est obligé de répondre à ce désir. Lui-même peut spontanément soumettre une loi au peuple [2].

Ainsi, depuis 1830, un mouvement incessant et partout identique entraînait les Cantons et les incitait à réviser leur Constitution dans un sens démocratique, à faire participer le plus

1. Titre I, art. 6, de la *Constitution du* 31 *juillet* 1846. Cf. *Loi du* 19 *mai* 1864 *pour l'exécution de cet art.* 6, § 4.

2. Curti, *op. cit.*, p. 157.

possible les citoyens eux-mêmes à l'exercice de la fonction législative.

Section III. — *La Suisse depuis la Constitution du 12 avril* 1848 *jusqu'à nos jours.*

§ 1. — Confédération.

La courte guerre entraînée par la tentative sécessionniste du Sonderbund[1], la Révolution de 1830 en France, les progrès sans cesse grandissants de la démocratie, aboutirent à la Constitution du 12 septembre 1848 qui a presque créé la Suisse fédérale moderne[2].

Une République « une » est établie là même où il y avait 25 Cantons ou Etats distincts ayant chacun son gouvernement et ses lois. Une double souveraineté est organisée : celle de la nation et celle des 22 Cantons. La première de ces souverainetés devait jouer un rôle capital. L'ancienne Diète historique disparaît pour toujours et l'autorité suprême de la Confédération est exercée par l'A. F. qui se compose de deux Sections ou Conseils savoir : *a*) le C. N. ; *b*) le C. E. [art. 60]. Les membres des deux Conseils votent sans instructions [art. 79].

Le principe de la dualité des Chambres, sans antécédents dans l'histoire de la Confédération (exception faite, bien entendu, de la période révolutionnaire de l'Helvétie), était ainsi consacré. Les Constituants acceptaient la solution autrefois

1. Les 7 Cantons ultra catholiques, Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald, Zug, Fribourg et le Valais, sous la direction d'Ochsenbein, s'unirent en Confédération particulière « s'engageant à se défendre mutuellement aussitôt que l'un d'eux serait attaqué dans son territoire ou dans ses droits de souveraineté, conformément au Pacte fédéral du 7 août 1815 et aux anciennes alliances ».

2. Cette Constitution fut tout d'abord discutée par une commission de 25 membres ; elle fut acceptée en Diète par 13 1/2 voix contre 6 1/2 et, le 1[er] septembre 1848, par 15 1/2 Cantons et 169,743 électeurs contre 17,899. Le résultat ne fut proclamé que le 12 septembre. Hilty, *op. cit.*, p. 395.

admise par l'Union américaine : deux Chambres représentant, l'une la nation, l'autre les Etats particuliers.

Un « pouvoir exécutif fédéral » est constitué : l'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération est exercée par un C. F. composé de sept membres [art. 83] nommés pour trois ans par les Conseils réunis, et choisis parmi tous les citoyens suisses éligibles au C. N. Il sera toutefois impossible de choisir plus d'un membre du C. F. dans le même Canton. Le C. F. est renouvelé intégralement après chaque renouvellement du C. N. [art. 84].

Le peuple vis-à-vis de la C. féd. et des Constitutions cantonales a le droit : 1° de réclamer la révision d'une Constitution en vigueur ; 2° d'accepter ou de rejeter une Constitution nouvelle.

Les Cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leur Constitution qui est accordée pourvu que ces Constitutions aient été acceptées par le peuple et qu'elles puissent être revisées lorsque la majorité absolue des citoyens le demande [art. 6, § c].

La C. féd. peut être revisée en tout temps [art. 111].

La revision a lieu dans les formes statuées pour la législation fédérale [art. 112].

Lorsqu'une Section de l'A. F. décrète la revision de la C. féd. et que l'autre Section n'y consent pas, ou bien lorsque 50.000 citoyens suisses ayant droit de voter demandent la revision, la question de savoir si la C. féd. sera revisée est, dans l'un comme dans l'autre cas, soumise à la votation du peuple suisse, par *oui* ou par *non*.

Si, dans l'un ou l'autre de ces cas, la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux Conseils seront renouvelés pour travailler à la revision [art. 113].

La C. féd. revisée entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée

par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des Etats [art. 114].

La Constitution de 1848 a donc consacré le referendum et l'initiative populaire en matière constitutionnelle. L'une de ses innovations les plus importantes est d'avoir rendu possible une votation populaire « lorsqu'une Section de l'A. F. décrète la revision de la C. féd. et que l'autre Section n'y consent pas ». A l'opposé de ce qui a lieu en matière législative ordinaire, le décret de l'Assemblée qui a réclamé la revision est soumis au peuple absolument comme la question de savoir si la Constitution doit être revisée quand 50.000 citoyens ont formulé une demande en ce sens.

Aux termes de l'article 114, lorsque les électeurs ont donné la majorité au principe de la revision, les deux Conseils sont renouvelés immédiatement. Ainsi que l'a très justement fait observer M. Borgeaud [1], la dissolution de l'A. F. s'explique par cette considération que lorsqu'on a dû avoir recours à l'initiative plébiscitaire, cette initiative s'est exercée, soit contrairement à la manière de voir de l'un des Conseils, soit en dehors de tous deux, parce qu'on a jugé qu'il était difficile de rallier, dans aucun, une majorité revisionniste.

Trois faits résument les conquêtes de la démocratie suisse à cette époque : *a*) la formation de la Confédération actuelle avec deux Chambres et un pouvoir exécutif émanant du peuple considéré comme tel ; *b*) la suppression des dispositions antérieures restrictives du suffrage universel (cens, système du « recrutement ») ; *c*) la participation directe des citoyens au vote de la Constitution (fédérale ou cantonales). « On peut faire l'éloge de la Constitution de 1848 en deux mots » écrit Duvergier de Hauranne, « c'est une Constitution vraiment fédérative, vraiment appropriée aux besoins et aux traditions nationales.

1. *Op. cit.*, p. 356.

Si elle doit être modifiée sur quelques points, les traits généraux en sont impérissables, ou du moins ils dureront autant que la Suisse elle-même. Le jour où les fondements de la Constitution de 1848 seraient sérieusement ébranlés, on peut le dire sans exagération, la nation suisse aurait cessé d'exister[1] ». Cet heureux résultat était dû à ce que les constituants de 1848 avaient opéré une sage conciliation entre les besoins actuels et les institutions traditionnelles du pays pieusement ressuscitées et développées plutôt qu'anéanties.

Grâce à sa situation géographique, ethnographique et politique, la Suisse a toujours occupé une place à part dans le concert des nations européennes. A l'époque du second empire sa position devint des plus critiques : Napoléon voyait d'un mauvais œil Genève qui recevait tous ses proscrits et il ne cessait de l'avoir en suspicion ; la Prusse, après 1866, invoquait le principe des nationalités pour fonder l'unité de « la grande patrie allemande » et tournait des regards avides du côté des populations germaniques des Cantons allemands. Dans le cas d'une guerre que pouvait-on espérer de l'armée fédérale ? D'un autre côté, l'indépendance respective des Cantons mettait un obstacle au développement du commerce et de l'industrie. Et puis il y avait les succès de la Constitution de 1848. Puisqu'une centralisation raisonnable avait eu un excellent effet, pourquoi une marche nouvelle dans ce sens ne produirait-elle pas des résultats aussi heureux ?

C'est sous l'empire de ces diverses considérations qui semblaient rendre nécessaires la concentration des grands services publics et une action centrale, et après la signature d'un traité de commerce avec la France qui consacrait des inégalités au profit des étrangers, qu'en 1864 on parla pour la première fois d'une revision de la C. féd. de 1848. La revision partielle

1. *Loc. cit.*, p. 764 ; cf. Hilty, *op. cit.*, pp. 395-399.

proposée par le C. F. dans son message du 1er juillet 1869 portait sur 8 points : égalité de tous les citoyens, droit de vote, liberté des cultes, interdiction des loteries et jeux de hasard, protection des droits d'auteur, exclusion de certains genres de peines, unification des poids et mesures, droit d'établissement. Le 14 janvier 1866, le peuple fut appelé à se prononcer séparément sur ces diverses questions ; il les écarta toutes à l'exception de deux : l'extension à tous les citoyens de la liberté d'établissement (170.032 *oui* contre 149.401 *non*) et l'unification des poids et mesures (159.202 *oui* contre 156.396 *non*). Les radicaux qui approuvaient ces réformes avaient voté *non* pour obtenir plus tôt une revision totale.

Le pouvoir central réclamait avec insistance l'extension de ses droits : il voulait plus de force et d'autorité pour l'organisation de l'armée et de la législation civile. La nation lui donna gain de cause, mais, comme compensation, elle voulut augmenter ses prérogatives, trouver une sorte de contre-poids pour rétablir l'équilibre entre la Confédération et les Cantons. Des institutions plus populaires furent recherchées : la Constitution française du 24 juin 1793 ne fut peut-être pas oubliée et l'antique referendum en vigueur dans quelques Cantons, apparut comme une de ces institutions capables de favoriser le développement de la démocratie, tout en empêchant l'écrasement des Cantons par un gouvernement trop unitaire[1].

1. « On supposait, dans ce temps de lutte, que le referendum ne donnerait pas de résultats inférieurs à ceux du régime représentatif et on était bien aise d'invoquer, à cet égard, l'exemple du traité commercial avec la France qui avait garanti aux juifs français la liberté d'établissement dans tous les Cantons, tandis que les juifs suisses ne l'avaient pas. Mais j'ose dire que le referendum aurait été introduit quand même les « barons fédéraux », comme on se plaisait à nommer les vieux parlementaires, à la fois usés et autoritaires, eussent incarné la sagesse législative, ce qui n'était pas le cas ». Hilty, *Rev. de dr. intern. Loc. cit.*, pp. 395-396. Voir dans un autre sens, dans la *Bibliothèque universelle et Revue Suisse*, 1871, un article de Tallichet : *la Revision de la Constitution fédérale*, pp. 650, 687. V. principalement, p. 661.

Les discussions commencèrent entre les parlementaires et les démocrates bien avant la réunion de l'A. F.

M. Dubs défendit éloquemment la cause des parlementaires dans son ouvrage très connu : *Die schweizerische Democratie in ihrer Fortentwicklung*. Après avoir proposé certains moyens pour concilier l'indépendance qu'il faut laisser aux députés avec les garanties que la nation doit avoir contre cette même indépendance, pour que sa souveraineté ne soit pas illusoire, il critiquait ainsi le referendum : « On demande au peuple un jugement catégorique, affirmatif ou négatif, immédiatement après la publication d'une loi ? La plupart du temps, le peuple ne sera pas disposé à se prononcer dans ces conditions. Il préfèrera attendre et essayer la loi nouvelle. Pourquoi l'en empêcher ? — L'erreur des théoriciens de la démocratie consiste à s'imaginer que le peuple pense aussi facilement et aussi rapidement qu'eux-mêmes ; ce n'est pas la théorie abstraite mais l'expérience pratique qui instruit le peuple ; son jugement a autant de valeur que celui du Parlement, mais à condition qu'il puisse se former d'après son procédé naturel.

Si vous introduisez le referendum, le parlement devient une commission préconsultative et sa responsabilité disparaît, car il ne décide plus rien et le peuple prononce en dernière instance. — Dès lors, ne feriez-vous pas bien de supprimer le parlement et de le remplacer par des commissions spéciales, compo sées d'hommes compétents qui prépareraient les projets de loi ? Actuellement, la majorité des députés fait l'office d'un jury, écoutant les débats des spécialistes et votant ce qui paraît utile au peuple. Mais si le peuple devient lui-même juge de ses intérêts, ce jury est inutile ! » La réunion des votes émis dans les communes ne représente point la volonté générale du pays parce que, dans les scrutins, l'intérêt est toujours le grand inspirateur. De plus, le referendum ne fera jamais l'éducation politique du peuple ; ce résultat ne serait possible

que si tous les citoyens, réunis dans un même lieu, entendaient discuter la loi par des hommes compétents, mais les masses auront-elles assez de loisirs et de bonne volonté pour se livrer à ce difficile travail[1] ?

M. Gengel préconisa le système de la démocratie pure : « Pour que la souveraineté ne soit pas un vain mot et la démocratie un mensonge, le peuple doit lui-même voter ses lois, nommer les membres du gouvernement, élire les juges... » Il proposa le referendum obligatoire : « Sous un régime démocratique, toutes les lois votées par la Chambre doivent être soumises *ipso jure* à la sanction du peuple. Quand les représentants sauront que les lois doivent être portées devant le peuple, ils se préoccuperont de les mettre en harmonie avec ses idées et ses besoins, ils s'appliqueront à en corriger les lacunes. Le peuple, sachant que le dernier mot lui appartient, discutera et étudiera les lois. Avec le referendum obligatoire, la votation populaire est un acte organique ; avec le referendum facultatif, elle n'a lieu qu'à la suite d'une certaine agitation. Le referendum facultatif est une arme d'opposition, il ne fait que rejeter ; le referendum obligatoire est la volonté populaire sanctionnant les actes du pouvoir. Le referendum facultatif n'est pas périodique, il est l'explosion d'un mécontentement qui a grandi peu à peu et qui éclate à une occasion donnée : c'est une soupape de sûreté ; le referendum obligatoire est l'usage constant et paisible d'un droit, par le peuple devenu majeur. Sous le régime du referendum facultatif, on tâche de limiter au plus petit nombre de cas possible le droit du peuple d'exprimer sa volonté ; le referendum obligatoire est, au contraire, la reconnaissance solennelle et l'affirmation pratique de la souveraineté du peuple[2] ».

M. Bernet, journaliste à Saint-Gall, combattit le veto : « Les

1. *Op. cit.*, pp. 16-19 ; Deploige, *op. cit.*, p. 61.
2. *Aphorismen über democratisches Staatsrecht.* Bern, 1864.

hommes d'Etat de 1830 ont inventé le veto comme une espèce de paratonnerre contre les revendications démocratiques. Il fallait bien donner quelque chose au peuple, mais on voulait donner le moins possible ; le veto fut un pis-aller. La législation sur le veto fut en général un triste boussillage (*eine traurige Stümperei*) ; les législateurs ont cherché principalement à étouffer l'expression de la volonté populaire par toute espèce d'artifices, soit en exigeant un grand nombre de signatures pour obtenir la votation populaire, soit en comptant les absents comme acceptants, soit en n'accordant qu'un délai referendaire très court ; de sorte que la plupart du temps le veto n'a été que la contrefaçon d'un droit du peuple [1] ».

A cette même époque, M. Hilty soutint le referendum dans une brochure qui se terminait ainsi : « Déjà il n'est plus possible de passer cette question sous silence : elle s'impose... Mais si la question se pose aujourd'hui, on peut compter que bientôt viendra cet autre jour où l'on dira : La pierre que ceux qui bâtissaient ont rejetée, est devenue la principale pierre de l'angle [2] ». Le célèbre professeur avait raison et l'avenir ne devait pas tarder à justifier ses prévisions.

M. James Fazy écrivait : « Comment veut-on que le peuple suisse qui, par sa presse étriquée, n'apprend jamais rien de précis sur les délibérations de ses représentants fédéraux puisse voter sur des codes tout d'une pièce qui lui seraient présentés. Pour qu'un vote populaire soit bien entendu et signifie quelque chose, il doit avoir lieu dans de grandes assemblées et non par communes ; il doit être précédé d'une délibération. Mais, comme on veut le faire donner, il sera peu fréquenté, et sera presque toujours à la disposition de ces grands meneurs qui s'efforcent aujourd'hui de consolider l'influence de l'aristocra-

1. Bernet, *Nach zwanzig Jahren*, 1868, p. 112 ; Curti, *op. cit.*, pp. 246-247 ; Deploige, *op. cit.*, p. 60.

2. *Theoretiker und Idealisten der Demotratie*. Bern, 1868.

tie bourgeoise par des lois fédérales sentant qu'elle leur échappe dans les Cantons...

Nous le répétons, la manière dont la revision propose le vote populaire sur les lois ressemble plutôt à ces fameux plébiscites français où l'on faisait voter au peuple ce dont il se souciait très peu en lui ôtant tous les moyens de s'éclairer sur ses votes[1] ».

A l'A. F. qui se réunit au mois de novembre 1871 la lutte fut aussi vive qu'intéressante.

Le Président du C. N., Brünner, formula nettement le point capital du débat : « Il s'agit de savoir si et de quelle manière l'intervention directe du peuple est admissible dans les affaires législatives du pays. C'est là que les opinions s'entrechoquent... Depuis que le referendum a été introduit dans la plupart des Cantons, il est à mon avis impossible, politiquement parlant, de faire une revision dans un sens centralisateur, sans reporter sur le peuple suisse en son entier, les droits que cette revision enlève aux Cantons[2] ».

M. Welti parla contre le referendum ; il montra son inutilité, l'incompétence du peuple, persuadé que la liberté de la presse, le droit de réunion et « dans chaque maison un Wetterli » sont des garanties suffisantes en faveur de la liberté.

M. Carteret rejeta le referendum, le veto et le droit d'initiative populaire et proposa un article ainsi conçu : « Lorsque 30.000 citoyens ayant le droit de voter en feront la demande, on posera aux électeurs la question du renouvellement de l'A. F. ». Par 61 voix contre 38, l'A. F. se prononça contre cette motion.

M. Borel demanda le referendum facultatif de la part des Conseils fédéraux. M. Brünner lui opposa, à juste titre, que ce referendum ne serait qu'un leurre, et, à l'appui de son affirma-

1. *Bibliothèque universelle et Revue Suisse*, 1872, pp. 661-662.

2. Extrait du *Protocole des délibérations du C. N. Suisse concernant la révision de la C. féd.*, 1871-1872 ; Deploige, *op. cit.*, p. 63.

tion, il cita l'exemple de la Constitution bernoise qui le consacra en 1846 ; malgré les efforts de la minorité, la majorité ne voulut jamais en user. La proposition Borel fut repoussée par 64 voix contre 34.

L'accord était complet sur le principe : la centralisation, par suite le referendum. Les difficultés portaient seulement sur les détails ; mais l'assemblée ne se laissa pas arrêter par elles. Elle admit le referendum facultatif pour toutes les lois et pour les arrêtés non urgents (79 voix contre 26) et accorda le droit d'initiative populaire à 50.000 citoyens actifs ou à 5 Cantons. Les concessions faites aux démocrates étaient des plus considérables [1].

Les Chambres fédérales commencèrent à discuter la révision le 6 novembre 1871 : les débats furent terminés le 5 mars 1872. Le C. N. la vota par 78 voix contre 36 et le C. E. par 23 contre 18.

Conformément aux prescriptions de l'article 114 de la Constitution en vigueur, ce projet fut soumis au peuple le 12 mai 1870. Il fut rejeté par 13 Etats (sur 22) et 260,859 voix (contre 255,606) [2]. Les révisionnistes succombèrent devant la coalition des catholiques et des fédéralistes de toutes nuances,

1. Le projet de Constitution confiait à l'autorité fédérale, ce qui était le triomphe des centralistes : 1° l'organisation et la gestion de l'administration militaire ; 2° la haute surveillance sur la police des endiguements et des forêts ; 3° la législation sur la chasse et la pêche ; 4° la législation sur la construction et l'exploitation des chemins de fer ; 5° les péages sans droit d'indemnité pour les Cantons ; 6° la législation protectrice contre les industries insalubres et dangereuses et la législation sur le travail des enfants dans les fabriques ; 7° la surveillance et la législation sur les opérations des agences d'émigration et des entreprises d'assurance non instituées par l'État ; 8° la législation sur l'émission et le remboursement des billets de banque ; 9° le droit civil ; 10° la procédure civile ; 11° le droit pénal ; 12° la procédure pénale ; 13° la législation électorale, Deploige, *op. cit.*, pp. 70-71.

2. Ces chiffres sont donnés par Hilty, *Les Constitutions fédérales*, p. 399. M. Deploige indique 261,072 *non* et 255,609 *oui* (*op. cit.*, p. 70).

conservateurs et modérés, qui accusaient les Chambres de consacrer un unitarisme beaucoup trop complet[1].

Cet échec ne fut pas considéré comme définitif. En octobre 1872, des élections générales eurent lieu pour le renouvellement du C. N. : les révisionnistes furent réélus en majorité (56 sur 78). Dès le mois de décembre, le nouveau C. N. fut saisi d'une proposition de révision qui fut adoptée à l'unanimité. Le projet de révision de 1872 fut repris et amendé : l'initiative populaire supprimée, le referendum facultatif conservé mais modifié sur un point : la demande devait émaner de 8 Cantons au lieu de 5 et de 30.000 citoyens au lieu de 50.000. Grâce à ces changements, on parvint à rallier les fédéralistes modérés.

Ce projet fut voté le 30 janvier 1874 par le C. N. (103 voix contre 20), et le C. E. (25 voix contre 14).

Le C. E. chargé de présenter au peuple la nouvelle Constitution le conjura de la voter dans son message du 23 mars[2].

1. Cf. Duvergier de Hauranne, *loc. cit.*, pp. 755-757.

2. « Fidèles et chers Confédérés, nous ne nous dissimulons pas qu'à côté d'avantages incontestables, le projet que nous vous présentons peut avoir aussi des inconvénients ; nous ne prétendons point avoir atteint déjà le but où nous tendons. Cette œuvre, nous le savons, porte le cachet de toute œuvre humaine.

» Les uns trouvent qu'on a imposé des limites trop étroites à la sphère des attributions fédérales ; d'autres estimeront, au contraire, qu'on a déjà outrepassé les bornes de ce qui est compatible avec le caractère de l'État fédératif. Mais tout le monde conviendra d'une chose, à savoir qu'on est resté fidèle au principe de franche conciliation et de patriotique abnégation qui seul, en présence de tant d'intérêts opposés ou divergents, permettait de mener à bonne fin une œuvre aussi ardue. Vous reconnaîtrez également que le projet renferme un grand nombre de germes féconds, qui, développés par une politique sage et prudente, produiront de bons fruits, et qu'il donne l'essor à des forces jusqu'ici latentes, qui promettent de devenir des sources nouvelles de prospérité publique.

» Vous reconnaîtrez enfin que nous avons travaillé loyalement à élever un édifice où, moyennant quelque bonne volonté, les vingt-deux petites familles qui forment la grande famille suisse puissent vivre en bonne harmonie, les unes à côté des autres, se prêter aide et assistance et suivre avec succès,

Elle fut acceptée, le 19 avril, par 14 1/2 Cantons[1] contre

comme d'autres nations, la voie de la civilisation, but commun de l'humanité.

» Heureux sommes-nous que, cette fois encore, l'œuvre nouvelle ait pu être complètement notre œuvre, que, libres de toute influence extérieure, nous ayons pu ne consulter que nos intérêts et nos besoins.

» Heureux si nous savons aujourd'hui entendre la voix des temps, cette voix qui nous presse de mettre nos destinées sous l'égide tutélaire de solides institutions constitutionnelles. L'horizon n'est point sans nuages, les grandes questions sociales surgissent plus nombreuses et plus pressantes que jamais ; accueillons tout ce qui peut ranimer et fortifier la conscience publique. C'est dans ces sentiments que l'A.F. a adopté, le 31 janvier, à une grande majorité, le projet qu'elle nous a chargés de soumettre à votre sanction souveraine.

» En ce qui nous concerne, nous partageons sans réserve les vues des représentants que vous avez honorés de votre confiance, et nous n'hésitons pas à vous engager, avec une pleine conviction, à leur donner votre assentiment.

» Nous déclarons en outre, en toute franchise, qu'un nouveau rejet serait à nos yeux un malheur public pour la Suisse, malheur qui ne peut être détourné que si chaque citoyen fait sur l'autel de la patrie le sacrifice d'opinions ou d'intérêts particuliers et consent à se plier à une nécessité d'un ordre supérieur. Le moment est venu, chacun le sent, de clore l'ère d'agitation de ces dernières années et de rentrer dans la voie d'un progrès continu et pacifique.

» Préparez-vous donc, chers confédérés, avec courage et confiance, préparez-vous, dans un sentiment de patriotisme élevé, à la journée qui doit trancher cette grande question et nous ouvrir une ère nouvelle, pleine d'espérances et de promesses.

» Dans un moment aussi solennel, il est du devoir de chaque citoyen de n'écouter que la voix de sa conscience et de ne se laisser guider que par une seule et unique pensée, celle de *travailler à l'honneur et au bonheur de la commune patrie, de détourner tout ce qui pourrait lui nuire, fidèlement et sans fraude, aussi vrai qu'il désire que Dieu l'assiste.*

» Livrons-nous donc à la douce espérance que dans le grand livre des annales de notre Confédération suisse, antique mais rajeunie, l'histoire inscrira la date du 19 avril 1874, comme celle d'un jour heureux, dont nos neveux se souviendront avec amour et reconnaissance.

» Si le projet qui vous est soumis obtient, du peuple et des Cantons, l'accueil que nous lui souhaitons, nous formons pour lui le vœu qui a salué l'avènement de la Constitution actuelle.

» Puisse l'arbitre des destinées des peuples faire de la nouvelle loi fondamentale de notre pays une source abondante de bénédictions pour nos enfants et nos petits-enfants » [*Feuille fédérale*, 1874, I, 492 sq.].

1. Zurich, Berne, Glaris, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse,

7 1/2[1] et par 340,199 voix contre 198,013. Le nombre des électeurs inscrits était alors de 538,212 sur 2,500,000 habitants. Le chiffre des votants dépassait de 21,571 celui de la dernière consultation populaire (1872). Les 5/10 environ des électeurs prirent part au vote. Cette proportion est relativement forte.

Cette Constitution, entrée en vigueur le 29 mai 1874[2], a été révisée le 18 mai 1879 (modification de l'art. 65 visant la peine de mort) ; le 25 octobre 1885 (création d'un monopole fédéral pour la fabrication et la vente des spiritueux) ; le 10 juillet 1887 (modification de l'art. 64 : la Confédération est chargée de la protection de la propriété industrielle) ; le 26 octobre 1890 (assurance contre les maladies et les accidents) ; le 5 juillet 1891 (initiative populaire) ; le 18 octobre 1891 (art. 39, monopole des billets de banque) et enfin le 20 août 1893 (abattage des animaux de boucherie).

Essentiellement centralisatrice et unitaire, elle porte à l'autonomie des Cantons un coup mortel : le droit que leur confère l'article 89 est une bien faible compensation pour la perte de leur ancienne autonomie. Les démocrates suisses estiment qu'elle n'est pas définitive : « Qu'on nous permette, dit M. Hilty, d'exprimer l'opinion *sine ira et studio*, que le compromis, où se sont engagés les promoteurs lassés de la révision en acceptant en 1874 la Constitution actuelle, fut une faute politique, et que cette Constitution elle-même n'est qu'une

Saint-Gall, Appenzell R.E., Grisons, Argovie, Thurgovie, Vaud, Neufchâtel, Genève, Tessin.

1. Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald, Zug, Fribourg, Appenzell R. I., Valais. C'est le résultat donné par Hilty, *op. cit.*, p. 400 ; Curti, *op. cit.*, p. 234 et de Salis, *Le Droit fédéral suisse*, trad. E. Borel, 2 vol. Berne, 1892, I, p. 457. Cf. Deploige, *op. cit.*, p. 75 qui donne 13 1/2 Cantons contre 8 1/2.

2. *Constitution fédérale de la Confédération suisse du* 29 *mai* 1874. *Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse, nouvelle série*, 1874-1888. Berne, I, 1.

suspension d'armes semblable à celles qui se rencontrent si fréquemment dans notre histoire intérieure et extérieure, et sur l'opportunité desquelles — il en faut convenir — on peut être encore aujourd'hui de différents avis[1] ». Il est certain, en effet, que les véritables bornes de la démocratie n'ont pas encore été atteintes. C'est aux hommes de l'avenir à le comprendre et à réaliser, dans une révision totale, les vœux (très discutables, à notre avis) du plus grand nombre des citoyens suisses.

La Constitution de 1874 a assigné au referendum une place beaucoup plus considérable que celle qu'il avait occupée dans la Constitution de 1848. La charte de 1848 ne soumettait à la votation populaire que les projets de révision de la Constitution ; celle de 1874 lui envoie, en outre, les lois fédérales, les arrêtés fédéraux d'une portée générale et non urgents quand la demande en est faite par 30.000 citoyens ou par 8 Cantons.

Le referendum se présente sous un double aspect : il est l'expression directe de la souveraineté de la nation et, de plus, comme autrefois, une garantie en faveur de l'esprit local d'indépendance. Il répond à une nécessité manifeste : les attributions du gouvernement fédéral ayant été développées dans une large mesure, il était indispensable d'établir un sage équilibre entre la Confédération et les Cantons.

§ 2. — Constitutions cantonales.

La C. féd. de 1848 eut pour effet immédiat de donner une certaine popularité au système représentatif et aussi de ralentir quelque peu la marche du droit public cantonal vers la démocratie pure.

Schwyz et Zug renoncèrent, en 1848, à leurs Landsgemeinde : ce dernier Canton admit le referendum pour toutes les lois ainsi que le droit pour 2.000 électeurs de demander qu'une ré-

1. *Op. cit.*, pp. 401-402.

vision totale ou partielle de la Constitution [art. 152, 153, 175, 178] soit ratifiée par le peuple.

Les Landsgemeinde perdirent quelques-uns de leurs droits[1] dans presque tous les Cantons où elles étaient encore en vigueur.

Thurgovie, en 1849, et Schaffhouse, en 1852, consacrèrent le veto ; à Thurgovie, le délai était de 40 jours. Toute révision totale ou partielle de la Constitution pouvait être demandée par 8 assemblées communales ; dans ce cas, il fallait la majorité des citoyens actifs jouissant du droit de vote dans ces assemblées[2].

En 1852, le Valais consacra de nouveau le referendum en matière financière : tout changement à la base du système des finances et toute élévation du taux de l'impôt sont soumis à la sanction du peuple [art. 72]. En matière de révision constitutionnelle, aucune distinction n'est faite entre la révision totale ou partielle ; le droit d'initiative appartient à 6.000 citoyens actifs.

Le canton des Grisons adopta le referendum, en 1853 [art. 2]. La majorité des électeurs prenant part à la votation, et non plus, comme autrefois, celle des communes, fut exigée pour l'adoption ou le rejet des lois.

Soleure (1856) admit, sous le nom de veto, le referendum facultatif de la part des électeurs. Les lois sont présentées au peuple lorsque, dans le délai de 30 jours, 3.000 électeurs en ont fait la demande motivée.

Neufchâtel, en 1858, décida que tout emprunt de plus de

1. Cf. Curti, *op. cit.*, p. 207.

2. Art. 42, 96 et 97. Schaffhouse établit un délai de 14 jours et des différences dans le droit d'initiative, suivant qu'il s'agissait d'une révision totale de la Constitution ou d'une révision partielle ; dans le premier cas, il fallait au moins la réunion du quart des voix des citoyens actifs, dans le second, il suffisait d'une demande formulée par le Grand Conseil (art. 31, 71, 73).

500.000 francs serait soumis au peuple [art. 39 et 71]. Ce referendum financier, consacré à la suite d'un vote du Grand Conseil qui avait accordé un crédit très considérable à un chemin de fer d'intérêt local [1], fut adopté, en 1861, par le Valais, pour toute dépense supérieure à un million.

Comme le fait observer M. Deploige, « la marche en avant de la démocratie avait eu jusqu'alors quelque chose d'incertain. On se défiait du peuple, de son inexpérience, de sa courte vue, de ses caprices, de ses colères ; il semblait qu'il n'eût pas encore la maturité d'esprit voulue, pour pouvoir se passer de la tutelle des classes dirigeantes ; c'était à regret et en s'y reprenant à plusieurs fois, que les Grands Conseils abdiquaient leurs prérogatives et partageaient le pouvoir avec leurs électeurs [2] ». Après 1860, il n'en fut plus de même et une évolution très marquée se produisit dans le sens d'institutions de plus en plus démocratiques.

Le 6 mai 1863, le demi canton de Bâle-Campagne abolit le veto et le remplaça par le referendum obligatoire et l'initiative populaire (1.500 citoyens) [art. 46, 87, 88 et 36]. En 1869, Zurich [art. 28 sq.] [3], Thurgovie [art. 3 et 4], Berne et Soleure [art. 32 et 32 *b*] adoptèrent le referendum obligatoire. A la même époque, Argovie admit le referendum obligatoire ainsi que l'initiative qui affecta une forme particulière : si 5.000 électeurs proposent une loi, elle n'est soumise au vote du peuple, que si le Grand Conseil n'en est pas partisan [art. 46 et 47). Le referendum facultatif de la part du Grand Conseil est également consacré : un quart des membres de cette assemblée ont le droit de provoquer une votation populaire sur tous les projets qui ne sont pas déjà soumis au referendum obligatoire.

1. Curti, *op. cit.*, p. 209 ; Dubs, *Oeffentliches Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft*, I, p. 130.
2. *Op. cit.*, p. 49.
3. Curti, *op. cit.*, pp. 215-238.

Après 1870, le régime représentatif n'était en vigueur que dans 3 1/2 Cantons : Genève, Tessin, Bâle-Ville et Fribourg. Aujourd'hui, il n'est usité que dans un seul, celui de Fribourg.

Maintenant, si on jette un coup d'œil rétrospectif sur l'histoire des Cantons depuis 1830, on est tout naturellement porté à se demander quelle est la cause de cette transformation lente mais toujours sûre de la démocratie représentative en démocratie pure. — Après 1830, l'esprit hanté par les idées avancées de l'époque, les législateurs constituants se proposèrent un double but : 1° la consécration du principe de la souveraineté populaire ; 2° l'égalité politique. Ils accordèrent l'électorat à tous les citoyens et donnèrent le pouvoir au Grand Conseil, assemblée issue directement du suffrage universel. « Toute l'autorité gouvernementale fut concentrée entre les mains d'une assemblée unique, le Grand Conseil. Au-dessous ou à côté de cette assemblée, il ne pouvait y avoir une autorité possédant un pouvoir propre : l'application rigoureuse des principes le voulait ainsi ; le Grand Conseil étant le souverain par délégation, il eût été contradictoire d'admettre à côté de lui un pouvoir indépendant. Non seulement le Grand Conseil était l'assemblée législative du Canton, mais tous les pouvoirs dont la Constitution ne lui attribuait pas expressément l'exercice, devaient émaner de lui : il élisait les autorités judiciaires, il nommait et révoquait les membres du Gouvernement. Ce qu'on appelle l'équilibre des pouvoirs n'existait pas dans cette conception politique ; les corps constitués, dépendant de l'assemblée législative, étaient absolument incapables de lui servir de contrepoids ; ils se trouvaient réduits par leur origine à la condition d'autorités subordonnées, administratives ou judiciaires [1] ».

Les Constituants, et ce fut là une erreur fatale pour leur système, oublièrent cette maxime fondamentale de tout

1. Deploige, *op. cit.*, p. 52.

Gouvernement qu'il doit y avoir, dans une Constitution, un centre de résistance contre le pouvoir ou les pouvoirs prédominants quels qu'ils soient. « Supposez une assemblée unique ; quand il n'y a nulle part ni corps indépendants, ni centres de résistance légale, vous avez la plus parfaite organisation du despotisme sous le nom de République[1] ». Au lieu d'agir avec sagesse, de se prémunir contre les entraînements, le Conseil souverain ne fit qu'aggraver le mal en discutant toujours avec la plus grande hâte les projets de loi et en affranchissant de cette utile formalité les décrets ou les arrêtés. Sentant qu'elle pouvait tout faire, cette assemblée unique ne s'arrêta devant rien. Une réforme s'imposait, mais comment devait-on la réaliser ? fallait-il maintenir le système représentatif, se fortifier contre la toute puissance du Grand Conseil ou bien, supprimant la délégation, n'était-il pas plus raisonnable de confier le pouvoir au peuple lui-même ? Après bien des hésitations et bien des discussions, on s'arrêta au second système : la sanction populaire fut considérée comme le seul et le plus puissant agent de contrôle du Grand Conseil, comme le frein le plus puissant qu'il fut possible de lui opposer. C'était le meilleur parti, le plus en harmonie avec l'histoire de la Confédération et les sentiments républicains du peuple suisse.

1. Laveleye, *op. cit.*, II, p. 11.

CHAPITRE II

LÉGISLATION ACTUELLE. — ÉTUDE APPROFONDIE DU REFERENDUM.

Exception faite du droit d'initiative populaire, la participation du peuple à l'exercice du pouvoir législatif se présente sous trois aspects différents :

1° Le droit de veto ;

2° Le referendum facultatif ;

3° Le referendum obligatoire.

SECTION. I. — *Du droit de veto.*

Le veto est la faculté qui appartient au peuple de s'opposer à l'application d'une loi.

Il existe entre le veto et le referendum une opposition évidente : le veto est le droit qui appartient au corps électoral de *rejeter* une loi ; — le referendum celui de l'*accepter* ou de la *rejeter*.

Le début de l'intervention du peuple dans la marche des affaires s'est manifesté tout d'abord sous la forme du veto constitutionnel : presque tous les pactes cantonaux, depuis 1830, soumettaient à la sanction populaire toutes les dispositions constitutionnelles. Quelques années plus tard, le veto législatif apparut et se transforma en referendum. Actuellement, il n'est guère plus usité en pratique. En novembre 1871, proposé par M. Anderwert, il ne réunit que 19 voix contre 69.

Le veto existe encore aujourd'hui dans quelques rares Cantons : à Lucerne, pour toute dépense de 200.000 francs en capital ou 20.000 francs annuellement [art. 39, § 1] ; à Zug

(40.000 fr. en capital ou 5.000 fr. annuellement) [art. 37, § 1]; à Schaffhouse (150.000 fr. en capital ou 15.000 fr. annuellement) [art. 42, § 3] ; à Schwyz et à Bâle-Ville.

Section II. — *Le referendum facultatif.*

Le referendum facultatif est celui qui est demandé par un groupe de citoyens ou de Cantons contre une loi qui n'est pas encore entrée en vigueur. Il est admis dans la Confédération et dans les Cantons.

§ 1. — Confédération.

Aux termes de l'article 89 de la C. féd., les lois fédérales, les décrets et les arrêtés fédéraux ne sont rendus qu'avec l'accord des deux Conseils. Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30.000 citoyens actifs ou par huit Cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence.

I. *Actes auxquels s'applique le referendum.* — L'A. F. : 1° fait le budget ; 2° ratifie les traités ; 3° vote les lois ; 4° rend des arrêtés.

A. Budget. — Les budgets sont soustraits au referendum. La Constitution ne contenant aucune disposition formelle, ils auraient très bien pu être soumis au peuple, mais la pratique a toujours été contraire à ce système.

Au budget annuel sont assimilés l'approbation des comptes de l'État et les crédits pour l'acquisition du matériel de guerre.

Dubs fait très justement observer qu'il faut se garder de conclure de là que jamais le peuple n'est appelé à se prononcer sur les lois de finance : « Le referendum étant purement facultatif, il n'y a nulle nécessité à mentionner spécialement le referendum financier, les arrêtés sur des questions financières

étant soumis aux mêmes règles que tous les autres décrets. Or comme des subsides ne sont décrétés qu'en vertu de lois ou d'arrêtés qui concernent la généralité, tous les arrêtés de subsides tombent, d'après les prescriptions ordinaires du droit, sous le referendum auquel peut être soumis tout décret de l'A. F. qui ne vise pas des intérêts particuliers étrangers aux intérêts politiques. Aussi ne comprenons-nous pas la différence qu'il a plu à l'A.F. d'établir entre les questions de corrections de rivières et celles de subsides pour chemins de fer[1] ».

B. Traités. — Une pratique constante a toujours décidé que les traités échappent à la sanction du peuple (traités avec l'étranger, traités de paix ou de guerre, c'est-à-dire la politique extérieure).

C. Lois. — Toutes les lois sont passibles de referendum.

D. Arrêtés. — Parmi les arrêtés, il est nécessaire de distinguer ceux qui sont susceptibles ou non d'être soumis au referendum.

Première catégorie. — Les arrêtés fédéraux qui n'ont pas un caractère d'urgence et qui sont d'une portée générale, une fois votés par les deux Conseils, sont présentés à l'acceptation ou au rejet du peuple si la demande en est faite par 30.000 citoyens ou huit Cantons, dans les trois mois qui suivent le vote [art. 89 de la C. féd. et art. 1er de la L. féd. du 17 juin 1874].

Deuxième catégorie. — Les arrêtés qui ne sont pas d'une portée générale mais qui ont un caractère d'urgence sont de la compétence exclusive de l'Assemblée en ce sens qu'ils échappent toujours à une consultation populaire. L'exécution immédiate est ordonnée au *Recueil officiel des lois* de la Confédération.

Les arrêtés fédéraux pouvant, à l'opposé des lois fédérales, échapper dans deux cas au referendum, il importe de se poser

1. *Le droit public de la Confédération suisse*, t. II, p. 153.

les trois questions suivantes : 1° Qu'est-ce qui distingue la *loi* de l'*arrêté* ? 2° Dans quelle hypothèse un arrêté a-t-il un caractère de portée générale ou non ? 3° Dans quel cas l'arrêté, qui a un caractère de portée générale, est-il urgent ?

Première question [1]. — La Constitution ni aucune loi ne donne une définition, soit de la *loi*, soit de l'*arrêté*.

En 1874, la difficulté fut tournée : « ...Nous n'avons pas cru, écrivaient les auteurs du message, devoir inscrire dans la loi une définition théorique de la *loi*. Nous estimons que ce n'est pas de cette manière que nous créerions des garanties contre un mode de procédure arbitraire et opposé à l'esprit de la Constitution, car une définition, quelque bonne qu'elle soit, est toujours sujette aux interprétations, dès qu'il s'agit de l'appliquer à un cas douteux. Ces garanties, nous les trouverons dans l'A. F. elle-même, dans l'accord nécessaire des deux Conseils et dans l'opinion publique du peuple suisse.

Il convient donc de laisser à l'A. F. le soin de décider elle-même, dans chaque cas spécial, si un décret législatif est une loi ou un arrêté, suivant la nature des dispositions qui y sont contenues. On sait, du reste, qu'il n'est dérogé à la procédure ordinaire qui régit la promulgation des lois que dans le seul cas où l'A. F. déclare qu'un arrêté est urgent ou qu'il n'a pas de portée générale ».

Cette solution a prévalu : l'A.F. a un pouvoir discrétionnaire pour décider, dans chaque cas, si un décret législatif est une *loi* ou un *arrêté*.

Deuxième question. — « Ici encore, dit le message du 17 juin 1874, on pourrait inscrire dans la loi une définition précise de ce que c'est qu'un arrêté *d'une portée générale* et un arrêté *sans portée générale*, et rendre ainsi impossible

1. Cf. Hiestand, *Zur Lehre von den Rechtsquellen im schweiz. Staatsrecht*. Zurich, 1891 ; Sir Francis Ottiwel Adams et C. Cunningham, *op. cit.*, p. 51 ; de Salis, *op. cit.*, I, pp. 421 sq.

toute tentative d'arbitraire de la part de l'A. F. Mais c'est ici le lieu de répéter ce qui a déjà été dit à propos de la distinction théorique à établir entre les lois et arrêtés. Le C. F. est d'avis qu'on ne gagnerait rien à toutes ces définitions ; il n'en veut pour exemple que ce fait seul que déjà le texte français de la C. féd. ne correspond pas parfaitement au texte allemand. En effet, l'expression *arrêté d'une portée générale* est évidemment plus élastique que les mots *allgemein verbindliche Beschlüsse* ».

L'article 2 de la loi du 17 juin 1874 a statué que la décision constatant qu'un arrêté fédéral n'a pas de portée générale est du ressort de l'A. F.

Ce système est déplorable ; au lieu de supprimer les difficultés il ne fait que les susciter.

En vue de l'établissement d'un critérium destiné à distinguer les arrêtés de portée générale et les arrêtés particuliers, deux interprétations ont été proposées :

1° Il faut considérer comme n'ayant aucune portée générale toutes les décisions qui se réfèrent à des cas concrets. Suivant cette théorie, ne sont pas de portée générale les arrêtés accordant : une subvention au chemin de fer transalpin (intérêt limité à certains individus), une indemnité à quelques villes des cantons de Zurich et d'Argovie qui s'étaient endettés (affaire particulière concernant telles villes déterminées), enfin les arrêtés qui amnistiaient les émeutiers du Tessin.

2° Cette seconde interprétation est la seule admissible, car comment soutenir, un seul instant, que les trois arrêtés susvisés ont un caractère particulier ? Tous les contribuables, sans aucune distinction, ne sont-ils pas intéressés aux arrêtés qui accordent des subventions ? L'amnistie n'est-elle pas la suspension d'une loi générale ?

N'auront aucune portée générale : *a*) l'arrêté rendu par

l'A.F. comme juge en dernier ressort du contentieux administratif ; *b*) les arrêtés par lesquels l'A. F. accorde la garantie aux Constitutions cantonales ; *c*) l'arrêté de cette même assemblée organisant le C. F.

La doctrine parlementaire a admis la première interprétation pour les arrêtés accordant des subventions aux chemins de fer des Alpes et à quelques villes des cantons de Zurich et d'Argovie. En 1891, le C. N. a admis la seconde interprétation (amnistie, émeutiers du Tessin). L'A. F. n'a pas eu à se prononcer ; cet arrêté a été rejeté par le C. E.

En 1878, la question fut traitée avec quelques développements qu'il ne sera pas inutile de rappeler.

A la suite de son message du 25 juin 1878, relatif au chemin de fer du Saint-Gothard, le C. F. présenta à l'A. F. un projet d'arrêté fédéral qu'il proposait de soumettre au referendum facultatif. Les autorités fédérales discutèrent très vivement la question de savoir si, dans le cas où un arrêté serait voté, cet arrêté serait soumis ou non à l'acceptation ou au rejet du peuple.

« L'art. 89 de la C. féd. prescrit le referendum : 1° pour toutes les lois sans exception ; 2° pour les arrêtés fédéraux qui sont *d'une portée générale*, avec la restriction que des arrêtés de cette nature peuvent être soustraits à la votation populaire, si l'A. F. leur attribue un caractère d'urgence. Le bruit s'est répandu que l'on aurait l'intention de provoquer la déclaration d'urgence, afin de tourner l'écueil de la votation populaire... Une déclaration d'urgence, dans le dessein et avec l'effet qu'elle affecterait en l'espèce, serait une mesure évidemment injustifiable, qui ne servirait qu'à semer une méfiance légitime parmi le peuple et à lui faire croire que des questions importantes sont intentionnellement traînées en longueur jusqu'au moment où l'on serait autorisé, avec une certaine apparence de raison, à parler d'urgence et à se débarrasser ainsi de l'entrave incom-

mode créée par la Constitution.. Si l'on se représente le sens véritable de cette expression [arrêté ayant une *portée générale*], il paraît indiqué d'admettre que l'on a entendu dire : les arrêtés fédéraux soumis également aux prescriptions édictées pour les lois sont ceux qui, à l'instar d'une loi, établissent une règle d'une portée générale, applicable à toute une catégorie de cas spéciaux. Cette interprétation étant adoptée, — et elle nous paraît avoir une grande raison d'être — il va sans dire que les arrêtés relatifs à des subventions, qui règlent précisément un cas spécial parfaitement déterminé et seulement ce cas, ne sont pas soumis au referendum. Si nous ne nous prévalons pas de cette manière de voir, c'est essentiellement par égard pour la situation actuelle, laquelle nous paraît exiger impérieusement d'éviter même l'apparence que, pour une question qui agite les esprits dans une telle proportion, on chercherait à restreindre les droits du peuple à l'aide d'une interprétation artificieuse de la Constitution[1]... »

La minorité de la commission du C. N. se prononçait pour la négative : « Les délibérations qui, lors de la révision constitutionnelle, ont eu lieu au sein des Conseils législatifs, au sujet de l'article 89 de la C. féd., démontrent qu'à juste titre on n'a pas voulu avoir de referendum financier, parce que l'on s'est dit qu'en matière financière le peuple sacrifierait les intérêts généraux à l'égoïsme et aux intérêts locaux. C'est pour cette raison qu'une proposition tendant à introduire le referendum financier a été repoussée à une forte majorité. Au fond, on ne voulait le referendum qu'à l'égard des lois fédérales et si, en définitive, on y a soumis les arrêtés fédéraux d'une portée générale et sans caractère d'urgence, cela a eu lieu essentiellement afin que le législateur ne puisse pas, suivant les cas, être tenté de soustraire au referendum des déci-

1. *Feuille fédérale*, 1878, IV, 100; cf. *Ibid.*, III, 612.

sions d'une portée législative, en les revêtant de la forme de simples arrêtés fédéraux [1].

La solution proposée par le C. F. et la majorité de la commission du C. N. a triomphé ; la loi fédérale du 22 août 1878 accordant des subventions aux chemins de fer des Alpes a été munie, dans son article 7, de la clause référendaire [2].

Ainsi, en résumé, les seules décisions soustraites au referendum parce qu'elles ne visent pas un objet d'une portée générale, sont les décisions purement administratives ou du contentieux administratif, qui, d'après l'article 113 de la C. féd., appartiennent en dernier ressort à l'A. F. Ce système est mauvais parce que les budgets ordinaires échappent au referendum ; il sera toujours facile de transformer, en un article du budget, une dépense financière de nature à être soumise au referendum. On ne peut que répéter avec M. Droz qu'il est « déraisonnable de donner au peuple en pâture des rogatons comme les 10.000 francs de subvention à la légation de Washington, tandis qu'on lui soustrait des mesures comme le prêt aux villes garantes de la *Nationalbahn* ou la dépense de six millions pour le palais du Parlement [3] ».

Troisième question. — L'A. F. a un pouvoir discrétionnaire pour décider si l'arrêté d'une portée générale revêt ou non un caractère d'urgence [art. 2, L. 17 juin 1874].

Plusieurs fois, la clause d'urgence a été utilisée pour éviter un referendum, par exemple, à l'occasion de la subvention à quelques villes zurichoises et argoviennes, de l'achat de la place d'armes de Frauenfeld, de la décision sur le siège du Musée national, qui avait donné lieu à de grandes jalousies [4].

1. *Feuille fédérale,* III, 342.
2. V. le rapport de la commission du C. N. dans la *Feuille fédérale,* 1878, III, 343.
3. *La démocratie en Suisse et l'initiative populaire,* dans la *Bibliothèque universelle et Revue suisse,* n° 191, nov. 1895, p. 234.
4. Hilty, *Rev. de dr. intern., loc. cit.,* p. 403.

Il ressort de l'article 2 de la loi du 17 juin 1874 que tout arrêté est présumé *à priori* avoir une portée générale et ne revêtir aucun caractère d'urgence ; par suite, l'A. F. n'a à faire une déclaration que quand elle veut renverser cette présomption, c'est-à-dire lorsque l'arrêté a une portée particulière, ou qu'il est urgent. L'article 2 n'est point douteux et cependant, en pratique, l'Assemblée procède d'une manière inverse : quand l'arrêté est de portée générale et non urgent, elle insère la clause de referendum.

De l'examen des trois questions qui précèdent, il ressort que l'A. F. a un pouvoir considérable, presque exorbitant ; à la simple majorité des membres présents, elle a le droit de soustraire n'importe quel arrêté à la votation populaire. Le peuple n'a aucun moyen pour échapper à une procédure condamnée par tous les jurisconsultes et les hommes politiques[1] et, ce n'est pas sans raison que M. Numa Droz a proposé de substituer à un texte ambigu une disposition limpide où chacun lirait clairement les droits du peuple et les attributions de l'A. F. La vérité est que, peut-être, les législateurs de 1874 ont agi ainsi à dessein et qu'ils ont cherché à ouvrir une brèche au système du referendum : sentant le péril d'une intervention populaire trop souvent renouvelée, ils ont voulu donner aux pouvoirs la faculté de se débarrasser d'une procédure longue et quelquefois inutile. Quoi qu'il en soit, il y a là, entre les mains de l'A. F., un instrument des plus dangereux dont il faut souhaiter la prompte disparition. Ne serait-il pas possible d'établir certaines règles très générales devant servir de criterium ou, pour éviter toute surprise, d'exiger une majorité spéciale comme le canton de Neufchâtel dont la Constitution, dans son article 39, § 3, stipule que le Grand Conseil ne pro-

1. Cf. Blümer, *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes*, III, p. 24 ; Hilty, *Das Referendum in schweizerischen Staatsrecht*, in *Archiv für öffentliches Recht*, II, pp. 369-370.

nonce l'urgence qu'à la majorité des deux tiers des députés qui prennent part à la votation ?

II. *Qui peut provoquer le referendum* ? — Suivant l'article 89, le referendum peut être réclamé par huit Cantons ou par 30.000 citoyens actifs. L'article étant limitatif, il en résulte que seuls 30.000 citoyens ou huit Cantons ont la faculté de réclamer une votation populaire. Le gouvernement fédéral, de même que l'A. F., ne pourraient pas, de leur propre autorité, inviter le peuple à donner son avis sur telle disposition qu'ils trouveraient bon de lui soumettre. C'est ce qui a été décidé lors de la discussion sur les subventions à accorder aux chemins de fer alpins.

Première hypothèse. — Les Cantons n'ont jamais fait usage du droit que leur confère l'article 89 et cela à raison des complications et du nombre de formalités qu'entraînerait leur immixtion dans l'exercice du pouvoir législatif.

Un Canton n'étant qu'une circonscription géographique, une autorité vivante le représente nécessairement pour une demande de referendum. L'article 6 de la loi du 17 juin 1874 exige que cette demande soit formulée par le Grand Conseil ou le Conseil cantonal (*Landrath*). La Constitution d'un Canton a le droit de disposer que cette décision de l'Assemblée sera soumise à la votation populaire. Les Constitutions varient sur ce point : il y en a qui n'accordent aucun droit au peuple, par exemple, Argovie, Bâle-Ville, Uri ; à l'inverse, d'autres exigent que cette décision soit soumise au corps électoral : Grisons, Zurich. Détail important : ces derniers Cantons accordent plus de droits au peuple que celui d'Uri où fonctionne le gouvernement direct pur.

Il faut qu'aussitôt après la publication de la loi ou de l'arrêté : 1° l'opposition se manifeste simultanément dant huit Cantons ; 2° que le peuple soit appelé, dans certains, à se prononcer sur la décision prise par le Grand Conseil.

Il est certain qu'il serait impossible d'accomplir toutes ces formalités dans le délai de 90 jours.

Deuxième hypothèse. — Lorsque 30.000 citoyens le réclament, la loi votée par l'A. F. est soumise à l'approbation du peuple. Cette hypothèse ne présente aucune difficulté.

III. *Procédure du referendum.* — Il importe d'examiner deux phases :

1° La phase de la demande de referendum ;

2° La phase du referendum.

A. — Phase de la demande de referendum.

La loi assure la publicité de tous les actes qui sont de nature à être soumis au referendum.

La décision constatant qu'un arrêté fédéral n'a pas de portée générale ou revêt un caractère d'urgence est chaque fois formellement annexée à l'arrêté lui-même. Dans ce cas, le C. F. ordonne son exécution et son insertion au *Recueil officiel des lois* de la Confédération [art. 2, L. 17 juin 1874].

Les lois fédérales, ainsi que les arrêtés fédéraux qui ne tombent pas sous le coup de l'une ou de l'autre des deux exceptions prévues à l'article 2, sont publiés aussitôt après leur promulgation et communiqués aux Gouvernements cantonaux en un nombre suffisant d'exemplaires [art. 3].

Il y a une double publicité :

a) Insertion de l'acte législatif dans la *Feuille fédérale* qu'il ne faut pas confondre avec le *Recueil officiel des lois* de la Confédération où les lois définitives sont seules insérées.

b) Envoi par le C. F. aux divers Gouvernements cantonaux d'un nombre suffisant d'exemplaires.

Une question très intéressante a été discutée à l'A. F., en 1875 et en 1882, et au C. N., en janvier 1892, celle du *message officiel à l'appui des lois et arrêtés soumis à une votation populaire en suite d'une demande de referendum.*

Par arrêté fédéral du 1er juillet 1875, l'A. F. invita le C. F. « à présenter un rapport, après examen, sur la question de savoir si, pour les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux, il n'y aurait pas lieu de faire adresser au peuple suisse un manifeste officiel de l'A. F. ou du C. F. [1] ».

Le 14 février 1877, le C. F. présenta à l'A. F. le projet suivant :

Art. 1er. — Chaque fois qu'une loi ou un arrêté fédéral devra être soumis à une votation populaire, conformément à l'article 89 de la C. féd., il sera distribué aux citoyens ayant droit de vote, en même temps que la loi ou l'arrêté, un manifeste officiel exposant d'une manière objective les motifs qui ont fait adopter cette loi ou cet arrêté par l'A. F.

Art. 2. — Le C. F. est, dans la règle, chargé de rédiger et de signer ce manifeste. Toutefois l'A. F., chaque Conseil délibérant séparément, peut décider qu'elle charge une délégation spéciale prise dans son sein de préparer et de signer le manifeste, ou de l'élaborer et de le signer de concert avec le C. F.

Le message trouve très naturel que le peuple, appelé à trancher souverainement une question, reçoive de ses mandataires toutes les explications nécessaires pour que le vote qu'il va émettre sur des matières souvent très ardues soit aussi éclairé que possible [2].

Le 16 mars 1877, le C. E. vota un arrêté dans ce sens. Le C. N., le 24 mars, n'adopta pas ce principe et, le 27, le C. F., revenant sur son arrêté, adopta celui du C. N.

En 1882, le 7 décembre, la question fut de nouveau soulevée par M. Ritschard. Cette motion n'a pas été discutée par suite du départ du C. N. de son auteur [3].

1. *Postulats des Conseils législatifs de la Confédération et autres décisions analogues*, nouv. sér., 34.
2. *Feuille fédérale*, 1877, I, 211.
3. *Feuille fédérale*, 1883, IV, 191.

Les adversaires du message officiel disent qu'il n'est nécessaire de l'admettre que dans le cas d'un referendum obligatoire parce qu'il est alors absolument certain qu'une votation populaire interviendra. Avec le referendum facultatif, à quel moment faudrait-il envoyer le message ? — au moment de la votation de la loi ? Ce travail serait souvent inutile étant donné qu'il n'y aura peut-être pas de referendum ; — au moment de la votation populaire ? Le message du C. F. n'aura aucun caractère d'impartialité : il défendra toujours et quand même la loi ou l'arrêté attaqué.

Ces raisons ne paraissent pas sérieuses : le message serait une chose très utile ; les pouvoirs publics ne sauraient trop éclairer les citoyens. Il aurait toujours son utilité ; même dans le cas où il n'y aurait pas de referendum, qui oserait dire que le peuple n'a pas approuvé tacitement la loi en raison des arguments exposés dans le message ?

La demande qu'une loi ou un arrêté fédéral soit soumis à la votation populaire, qu'elle provienne des citoyens ou des Cantons, est formulée dans les 90 jours dès celui de la publication de la dite loi ou du dit arrêté dans la *Feuille fédérale* [art. 4]. Il suffit que les demandes aient été mises à la poste, à l'adresse du C. F., le dernier jour de ce délai et qu'elles portent le timbre postal de cette date [1].

Pour remédier à l'extrême facilité avec laquelle le nombre de signatures exigé aurait pu être atteint, la loi a édicté certaines dispositions :

1° Le citoyen qui fait ou appuie la demande de referendum est obligé de la signer personnellement, d'où : *a*) lorsque plusieurs signatures émanent de la même main elles ne comptent que pour une [2] ; *b*) les décisions de communes ou d'autres as-

1. Cf. C. F. dans son rapport du 20 novembre 1877, *Feuille fédérale*, 1877, IV, 464.

2. Exemples : *Feuille fédérale*, 1877, IV, 669 ; 1884, III, 167 ; 1891, II,

semblées n'ont d'autre valeur que celle de demandes des citoyens pris isolément qui ont signé personnellement [1] ; *c*) il est interdit de signer pour un tiers, même en ajoutant à la signature les mots *par ordre* ou *avec assentiment* [2]. Chaque citoyen écrit ses nom et prénoms ou appose, soit une croix, soit une marque quelconque [3].

2° Le droit de vote des signataires est attesté par l'autorité communale du lieu où ils exercent leurs droits politiques. Il n'est perçu aucun émolument pour cette attestation [art. 5, §§ 3, 4, L. 17 juin 1875]. Cette disposition a pour but de sauvegarder celle de l'article 74 de la C. féd. suivant lequel a droit de prendre part aux élections et aux votations, tout Suisse âgé de vingt ans révolus et non exclu du droit de citoyen actif par la législation du Canton dans lequel il a son domicile.

Les autorités communales ont à certifier le droit de vote des signataires des listes de referendum, et pas l'authenticité de leurs signatures. Aussi les signatures ne sont pas nécessairement apposées en présence de ces autorités [4].

812. Il faut qu'il n'existe aucun doute sur l'identité de la signature. On trouve, à ce sujet, une observation très curieuse dans le rapport de la commission de gestion du C. E. pour 1884 : il est impossible d'admettre d'emblée, dans tous les cas, que plusieurs signatures d'une écriture identique proviennent d'une seule main, attendu qu'il arrive fréquemment, dans les communes qui ont eu longtemps le même régent, que plusieurs personnes ont la même écriture. *Feuille fédérale*, 1885, III, 110, adde 1884, III, 168.

1. Art. 1er, § 2, du *Règlement du 2 mai 1879 concernant les demandes de votation populaire sur les lois et arrêtés fédéraux de la révision de la C. féd.*

2. *Ibid.*, 1, § 3.

3. En 1885, dans le Tessin, le Gouvernement annula six cents signatures données sous forme de croix. Cette décision fut infirmée par le C. F. (Deploige, *op. cit.*, p. 100). La loi n'exige impérativement qu'une seule condition : la jouissance des droits politiques. Les illettrés peuvent jouir de ces droits aussi bien que les plus grands savants ; on ne saurait donc les empêcher de signer d'une marque quelconque.

4. Décision du C. F. du 29 octobre 1875, *Feuille fédérale*, 1876, II, 333 ; 1879, III, 917 ; 1882, IV, 632.

A l'occasion de la demande de referendum formulée contre la loi fédérale sur les billets de banque du 18 septembre 1875, le C. F. a adressé aux États confédérés, le 12 février 1876, une circulaire par laquelle les autorités communales et les électeurs étaient avisés que le droit de vote des signataires d'une demande de referendum devait être attesté, d'une manière expresse, au pied de chaque liste, par l'autorité communale, par exemple, d'après la formule suivante :

Le soussigné, Président de la commune de....., atteste que les (nombre) signatures ci-dessus sont celles de citoyens ayant le droit de vote en matière fédérale et exerçant leurs droits politiques dans cette commune.

(Date et signature.)

Le C. F. en examinant les demandes de referendum écarta comme non valables 2.137 signatures « soit, dit M. de Salis, parce qu'elles n'étaient pas attestées ou qu'elles n'étaient accompagnées que de la signature du président de la commune sans attestation aucune, soit parce que l'attestation émanait de notaires ou de présidents de sociétés, ou que la liste de referendum ne portait que le timbre communal sans attestation écrite ou enfin que l'attestation ne semblait viser ni les signatures, ni le droit de vote des signataires. — En revanche, le C. F. a admis comme valables toutes les signatures que l'on pouvait supposer avoir été données de bonne foi et qui ne péchaient que par un léger vice de forme provenant d'une erreur ou d'une connaissance insuffisante de la loi [1] ».

« Il est arrivé, dit une circulaire du 4 juin 1876, lors de demandes de referendum, que des autorités communales ont cru pouvoir réunir les électeurs de la commune, les consulter sur l'opportunité de se joindre à la demande, dresser la liste des dits électeurs, et l'envoyer attestée à l'autorité fédérale. Il est

1. C. F. dans son message du 2 juin 1876 ; *Feuille fédérale*, 1876, II, 952 ; de Salis, *op. cit.*, I, p. 452, n^e 1.

certain aussi que souvent des citoyens ont signé pour d'autres, se croyant autorisés à le faire. Ce sont là des violations formelles de la loi ».

En conséquence, le C. F., par une circulaire en date du 14 juin 1876, modifia comme suit la formule d'attestation :

Le soussigné, Président (ou autre titre) de la commune de....., atteste le droit de vote des (nombre) signataires de la présente liste et déclare qu'ils exercent leurs droits politiques dans cette commune.

(Date et signature) [1].

Enfin, le règlement du 2 mai 1879 concernant les demandes de votation populaire sur les lois et arrêtés fédéraux et de révision de la C. F. [2] a fixé ainsi qu'il suit la formule d'attestation :

« Le soussigné, Président (ou autre titre) de la commune de....., atteste le droit de vote des..... (nombre) signataires de la présente liste et déclare qu'ils exercent leurs droits politiques dans cette commune ».

(Date et signature).

Quand le C. F. vérifia les demandes de referendum pour la loi du 14 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite, il constata que le peuple, aussi bien que les fonctionnaires communaux, ignorait presque complètement les dispositions du règlement du 2 mai 1879. Il ne se montra pas très sévère ; il déclara valables un assez grand nombre de signatures qui auraient dû être annulées, mais, à la date du 13 septembre, il adressa la circulaire suivante à tous les Etats confédérés : « Fidèles et chers Confédérés, en vérifiant les demandes de referendum qui nous ont été transmises au sujet de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, nous avons dû nous convaincre que le contenu de notre règlement du 2 mai

1. *Feuille fédérale.* 1876, III, 138.
2. *Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse, nouvelle série*, IV, 79 ; Wolf, I, 76 ; de Salis, *op. cit.*, I, p. 453.

1879, concernant les demandes de votation populaire sur les lois et arrêtés fédéraux et de révision de la Constitution cantonale (*Rec. off.*, nouv. série, IV, 79), n'est pas encore suffisamment connu du peuple et spécialement des fonctionnaires communaux qui, en vertu de leur charge, sont appelés à attester, conformément aux prescriptions de l'article 5 de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires (*Ib.*, I, 97), le droit de vote des citoyens réclamant le referendum.

Ce règlement qui, par sa nature même, n'est pas autre chose qu'un règlement d'exécution de cette dernière loi fédérale, renferme, dans son article 2, la formule de cette attestation qui prévoit tous les cas sur lesquels celle-ci doit porter.

Parmi les demandes de referendum qui nous sont parvenues, il n'y en a qu'un très petit nombre qui soient revêtues d'une attestation communale satisfaisant aux prescriptions du règlement en question et, si nous avions voulu procéder à une vérification sévère, dans le sens des dispositions de cette ordonnance, nous aurions pu annuler la plus grande partie des signatures comme non valables et déclarer que le délai de referendum pour la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite s'était écoulé sans avoir été utilisé.

Afin d'éviter, pour l'avenir, des irrégularités de ce genre, nous vous prions de bien vouloir rappeler au souvenir des autorités communales de votre Canton le contenu de notre règlement du 2 mai 1879, en les invitant à en observer exactement les dispositions dans les cas qui se présenteront ultérieurement.

Nous saisissons cette occasion, fidèles et chers Confédérés, pour vous recommander avec nous à la protection divine[1] ».

1. Pour des exemples de cas dans lesquels le C. F. a annulé des signatures faute de légalisation, V. *Feuille fédérale,* 1876, IV, 559 ; 1877, IV, 463, 669, 672 ; 1878, IV, 475 ; 1879, III, 916 ; 1882, IV, 272. Le C. F. n'a jamais

Le législateur aurait pu prendre des précautions plus sérieuses sans entraver l'exercice du droit établi par la Constitution. Ainsi, il ne devrait pas permettre aux citoyens de signer d'une croix[1] ; tout au moins ne devrait-il leur accorder cette facilité qu'en exigeant, pour la sincérité de la croix, la présence de plusieurs témoins sachant lire. Il pourrait également, ceci est plus délicat, établir des incapacités à raison de la parenté.

Les listes signées sont adressées au C. F. qui fait examiner si elles répondent aux exigences de la loi [art. 3, § 1 du règlement du 2 mai 1879].

Une fois que l'examen et la vérification des signatures parvenues dans le délai légal sont terminés, le C. F. donne connaissance des irrégularités frappantes aux autorités cantonales, qui appliquent aux coupables les dispositions des lois pénales [art. 4, *ibid.*].

Il est impossible de poser une règle générale pour ce qui concerne l'initiative de ces vastes pétitions. M. Deploige donne, sur ce point, des détails très intéressants : «... Quand il s'agit d'une « loi de parti », les députés de l'opposition catholique sont naturellement désignés pour commencer la campagne. D'habitude ils trouvent un appoint sérieux dans la *Berner Volkspartei*, parfois aussi dans l'*Eidgenössische Verein* ; la *Berner Volkspartei* est l'opposition conservatrice du canton de Berne, composée en majeure partie de paysans ; l'*Eidgenössische Verein* comprend surtout les conservateurs protestants de Zurich, Bâle et Berne. Quand les trois groupes marchent d'accord, ils nomment un comité qui fait imprimer les feuilles destinées à recevoir les signatures ; ces feuilles sont envoyées ensuite dans les communes à des hommes de confiance.

déclaré non valable une signature écrite au crayon (*Feuille fédérale*, 1879, III, 917 ; 1880, II, 42, 806.

1. En France, cette prohibition existe en matière d'acte sous seing privé et de testament. Merlin, *Rép.*, V° *Signature*, § 1, n° 8 ; Bruxelles, 27 janvier 1807, *Sir.*, 7, 2, 249 ; Colmar, 4 mars 1817, *Sir.*, 18,2,104.

Souvent on juge bon de tenir la campagne plus ou moins secrète ; dans ces cas les agents électoraux présentent les feuilles à domicile, chez les hommes sûrs et la propagande individuelle, de personne à personne, joue le grand rôle.

D'autres fois, ou dépose les listes dans les lieux publics ; ainsi, pendant mon passage à Genève, on organisait le referendum contre une loi sur les tarifs douaniers et je voyais des pancartes dans les brasseries avec ces mots : « Ici on peut signer la demande de referendum ». Quand elle mène ainsi la campagne, visière levée, l'opposition procède en général plus bruyamment : elle organise des réunions publiques, lance des circulaires, couvre les murs d'affiches et fait parler tous les journaux dont elle dispose.

Lorsqu'on se trouve en présence d'une loi économique qui blesse les intérêts de certaines localités ou de certaines classes de citoyens, comme par exemple la loi sur les tarifs douaniers que je viens de citer, c'est dans ces milieux que l'opposition s'organise. Des coalitions se forment entre les principaux intéressés, sans distinction de parti, et des comités de propagande sont constitués pour recueillir les signatures ; mais ces coalitions et ces comités n'ont qu'une existence éphémère, ils se dissolvent et disparaissent dès que le résultat voulu est obtenu. Quand la campagne est bien menée par des hommes qui s'y entendent, on a réuni les signatures voulues en un mois. Mais en général on tâche de dépasser sensiblement les 30.000 ; cela fait bonne impression sur le corps électoral[1] ».

Quand les comités politiques commencent une campagne, leurs efforts sont presque toujours couronnés de succès ; dans 6 cas seulement il leur a été impossible de réunir le nombre de signatures exigé par la Constitution.

En général, les citoyens conservent toute leur liberté pour

1. *Op. cit.*, pp. 100-101.

signer ou non. Néanmoins il est bon d'ajouter que le plus souvent les agents chargés de recueillir les signatures sont payés. Un brave paysan répondit un jour à M. Hilty qui lui demandait pour quelles raisons tout son village avait signé une demande de referendum : « Un natif de notre vallée qui était venu de la capitale du Canton nous a dit qu'il recevrait 0,10 centimes par signature, ce qui lui ferait du bien, tandis qu'il devait nous être égal que la loi passât ou non. Et ainsi nous avons signé ».

Habituellement on donne 0 fr. 10 par signature ; quelquefois ce prix est plus élevé : ainsi le comité socialiste qui s'occupait de réunir 50,000 signatures en faveur du « droit au travail » a donné 0 fr. 20 aux agents chargés de colporter la pétition. Dans certains cas, les agents sont payés à la journée.

D'un travail auquel s'est livré M. Chatelanat, ancien directeur du bureau de statistique de Berne, il résulte que les Cantons qui viennent presque toujours en premier lieu pour les demandes de referendum sont ceux de Fribourg, Uri, le Valais, Obwalden, puis Genève et Vaud. Les cantons de Thurgovie, Soleure, Glaris et Zurich sont ceux qui fournissent le chiffre le moins considérable de signatures [1].

Certaines personnes ont proposé la fondation d'une « Union suisse de referendum », d'une espèce de société toujours prête à donner les 30,000 signatures réglementaires et cela dans le but de soumettre au referendum, sans aucune exception, toutes les lois fédérales. Cette tentative a échoué [2].

1. *Op. cit.*, p. 12.

2. « En 1877, M. de Segesser, connu pour son esprit sceptique et négatif, » me disait un jour : « Je suis d'avis que mon parti devrait constituer une » association de 40 à 50,000 citoyens qui prendraient l'engagement, chaque » fois qu'une loi ou un arrêté est publié dans la *Feuille fédérale*, d'envoyer » immédiatement à la Chancellerie fédérale un petit bulletin dûment lé- » galisé portant : « Je demande la votation populaire ». Ce projet, ou pour mieux dire, cette boutade n'eut pas de suite. Les amis de M. de Segesser comprirent sans doute que le peuple se lasserait bien vite de cette politique d'obstruction ». M. N. Droz, *loc. cit.*, p. 232.

B. — Phase du referendum.

Si le dépouillement et l'examen des pétitions prouvent que la demande est appuyée du nombre nécessaire de citoyens ou de Cantons, le C. F. organise la votation populaire. Il en informe les gouvernements cantonaux et ordonne les mesures nécessaires pour la publication prompte et générale de la loi ou de l'arrêté fédéral en question [art. 8, L. 17 juin 1874].

La votation du peuple a lieu le même jour dans toute l'étendue de la Confédération. Le jour est fixé par le C. F. [art. 9, § 1]. Toutefois, la votation n'a lieu que quatre semaines au moins après la publication suffisante de la loi ou de l'arrêté [art. 9, § 2], pour mieux dire, de l'envoi d'un exemplaire de la loi à chaque électeur et non d'un message explicatif ou d'un compte-rendu des débats de l'A. F.

Jouit du droit de vote tout Suisse âgé de 20 ans révolus et qui n'est du reste point exclu du droit de citoyen actif par la législation du Canton dans lequel il a son domicile [art. 10].

Chaque Canton organise la votation sur son territoire d'après les prescriptions de la législation fédérale sur les votations fédérales [art. 11], de telle sorte qu'il n'existe aucune loi fédérale réglant le droit de vote. C'est une lacune regrettable. Depuis 1874, l'A. F. a élaboré, à deux reprises, une loi fédérale destinée à mettre en application les articles 43, 45, 47, 66 et 74 de la C. féd. Les deux lois votées ont été rejetées par le corps électoral : 1° la loi du 24 décembre 1874 sur le droit de vote des citoyens suisses (Demandes de referendum valables : 108,674 ; acceptants : 202,583 ; rejetants : 207,263, soit une majorité de 4680 voix pour le rejet) ; 2° l'arrêté du 28 mars 1877 concernant une loi fédérale sur les droits politiques (Demandes de referendum : 42,747 ; acceptants : 131,557 ; rejetants : 213,230 ; majorité de 81,673 voix pour le rejet). Après ce double insuccès, le C. F., bien que persuadé que l'élabo-

ration d'une telle loi avait une importance capitale, n'osa pas cependant présenter un troisième projet. Mais, les Chambres ayant reçu plusieurs pétitions au sujet des droits politiques des citoyens, le C. N., le 24 janvier 1882, invita le C. F. à « élaborer un nouveau projet de loi concernant les droits politiques des Suisses établis et en séjour et la perte des droits politiques des citoyens suisses et à le soumettre à l'A. F. dans une de ses prochaines sessions ». Le C. F. s'empressa de répondre à ce désir et présenta un troisième projet, le 2 juin 1882; il n'a pas encore été discuté.

Donc, même dans les affaires fédérales, c'est la loi cantonale qui détermine les cas dans lesquels un citoyen est privé de ses droits politiques. Cette règle entraîne des complications et des bizarreries. Ainsi faisant usage de cette compétence, la loi tessinoise de 1880 sur l'exercice des droits politiques [art. 4, lettres *d* et *e*] a exclu du droit de vote les citoyens à la charge de l'assistance publique depuis une année et ceux qui n'ont pas payé leurs impôts pendant deux ans[1]. Dans les Cantons romands, les assistés et les faillis (à l'exception des faillis non excusables et des banqueroutiers) jouissent du droit de vote.

Avant la votation, chaque électeur reçoit un bulletin imprimé :

« Voulez-vous accepter la loi (ou l'arrêté) du..... (date) concernant...... (titre de la loi ou de l'arrêté) ? oui ou non ?

L'électeur écrit sa réponse, *oui* ou *non*, dans une case ménagée à droite de la question. Il accepte ou rejette la loi en bloc. Ce système est absurde, parce que les électeurs qui sont dans l'impossibilité de diviser, d'amender le projet, ne jouissent pas d'une liberté suffisante. Pourquoi reconnaître au

1. C. F., 6 février 1885, au sujet du recours de la municipalité de Lugano, qui lui avait été adressé à l'occasion des élections au C. N. du 26 octobre 1884. *Feuille fédérale*, 1885, I, 309.

peuple le droit de voter les lois et, en fait, presque le lui défendre ? Que signifie cette intervention par *oui* ou par *non* qui impose à sa liberté d'appréciation une infranchissable barrière ? Qu'est cette souveraineté qui, exclusive du droit d'amendement, est paralysée entre deux syllabes ? Bizarre et infortuné souverain que celui auquel est défendue toute décision autre que le *oui* ou le *non* demandé !

Un député de Zurich, M. Vögelin, a voulu réagir contre cet état de choses. « Soumettre au peuple une loi toute faite, toute rédigée, que des députés eux-mêmes ont peine à comprendre, c'est se moquer du peuple. J'aime mieux, je l'avoue franchement, n'avoir pas de referendum que d'avoir la caricature que nous en possédons aujourd'hui. Jadis, au moyen-âge, on posait au peuple des questions simples, claires, faciles à comprendre, résumant le principe fondamental d'une loi ; ensuite, après la votation, le gouvernement élaborait la loi en se conformant aux vœux exprimés par la nation. Pourquoi ne reviendrions-nous pas à ces anciennes traditions ? On m'objectera que le législateur ne rendra pas toujours fidèlement la pensée du peuple. Eh ! bien, qu'on accorde à celui-ci le droit d'initiative ; il pourra modifier par là les lois qu'on a confectionnées contre son gré, je propose donc d'accorder à 50.000 électeurs le droit d'initiative et de substituer à l'article 89 la disposition suivante : « Chaque loi fédérale se bornera à exprimer quelques principes et quelques dispositions fondamentales et sera soumise au referendum en cette forme. Si le peuple l'accepte, un arrêté fédéral en réglera l'exécution détaillée [1] ». Cette motion, présentée au C. N. en 1884, n'a jamais été discutée.

Dans chaque commune ou cercle, il est dressé un procès-verbal indiquant avec exactitude le nombre des électeurs et

1. V. la *Züricher Post* du 12 juillet 1884 ; Deploige, *op. cit.*, pp. 107-108.

celui des votants qui ont accepté ou rejeté la loi ou l'arrêté fédéral soumis à la votation du peuple [art. 12, L. 17 juin 1874].

Les gouvernements cantonaux transmettent au C. F., dans le délai de 10 jours, les procès-verbaux de la votation et tiennent les bulletins de vote à sa disposition. Le C. F. vérifie d'après ces procès-verbaux le résultat de la votation [art. 13].

La loi ou l'arrêté est considéré comme adopté lorsqu'il a été accepté par la majorité des citoyens suisses ayant pris part au vote [art. 14]. La majorité des Cantons n'est pas exigée ; ainsi la loi du 25 mai 1875 concernant l'état civil et le mariage a été acceptée par 213.199 voix contre 205.069 ; 9 1/2 Cantons seulement votèrent *oui* ; la loi sur la faillite, du 17 novembre 1889, acceptée par 244.317 voix contre 217.921, n'a obtenu la majorité que dans 8 Cantons.

Si la majorité des électeurs qui ont pris part au vote se sont prononcés affirmativement, la loi ou l'arrêté est considéré comme adopté et le C. F. en ordonne l'insertion dans le *Recueil officiel des lois* de la Confédération [art. 14, §§ 1, 2].

S'il est constaté que la majorité des votants a rejeté la loi ou l'arrêté, cette loi ou cet arrêté sera considéré comme nul et non avenu et ne recevra aucune exécution [art. 15].

Dans les deux cas, les résultats de la votation sont publiés par le C. F. qui fait un rapport à leur sujet à l'A. F. dans sa première session [art. 16].

Au mois de décembre 1882, deux représentants du parti ultramontain demandèrent que les signatures du referendum fussent tenues secrètes après leur dépôt à la chancellerie fédérale ; ils voulaient éviter une certaine intimidation. Il leur fut répondu que, dans les affaires publiques, la publicité est la règle et qu'il n'est possible d'en sortir que dans le cas où un texte formel l'autorise [1].

1. Hilty, *Rev. de dr. intern. Loc. cit.*, p. 404.

Les frais du referendum sont souvent assez élevés car il s'agit toujours d'imprimer les lois attaquées en plus de 600,000 exemplaires, dans différentes langues, pour les distribuer gratis aux citoyens actifs. Ces frais varient suivant la longueur des lois. Ainsi le referendum contre la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite a coûté 47.606 fr. 70 ; la première loi (rejetée) sur les billets de banque, 14.425 fr. 25 ; la première loi (rejetée) sur l'impôt militaire, 14.485 fr. 20 ; les trois lois sur lesquelles on vota le 21 octobre 1877, 20.843 fr. 65 [1].

L'étude du referendum facultatif suggère les quatre observations suivantes :

Première observation. — Le vote n'est pas précédé d'une discussion. Le referendum établi par la Constitution française de 1793 aurait été éclairé : dans les assemblées primaires, les citoyens devaient discuter et voter ensuite.

Deuxième observation. — Les électeurs sont appelés à approuver ou à rejeter la loi en bloc : ils n'ont pas le droit d'amendement.

Troisième observation. — Sont appelés à voter : 1° ceux qui approuvent la loi ; 2° ceux qui la désapprouvent. En 1874, quelques membres de l'A. F. proposèrent d'imposer un dérangement à ceux-là seuls qui désiraient voter *non* ; la majorité des électeurs inscrits aurait été exigée. Ce système ne fut pas admis.

Quatrième observation. — Le vote n'est pas motivé.

Remarque. — Il existe certaines différences entre un arrêté révisant la Constitution fédérale et celui qui s'applique aux lois fédérales ou aux arrêtés fédéraux ordinaires :

1° Le referendum constitutionnel est obligatoire ; le referendum législatif est facultatif ;

2° Il est nécessaire qu'un arrêté fédéral révisant la Constitu-

1. Ces chiffres sont donnés par M. Hilty, *Ibid.*, p. 405.

tion réunisse et la majorité des électeurs et celle des Cantons. L'adoption d'une loi fédérale ordinaire n'exige que la majorité des électeurs suisses.

§ 2. — Cantons.

Le referendum facultatif dont le mécanisme est, dans les Cantons, à peu de chose près, le même que celui de la Confédération est admis à Lucerne [1], Schaffhouse [2], Genève [3], Bâle-Ville [4], Saint-Gall [5], Neufchâtel [6], Vaud [7], Zug [8] et enfin dans le canton du Tessin [9].

Il faut soigneusement distinguer le referendum facultatif : *a*) de la part des citoyens ; *b*) de la part des autorités constituées.

A. — Referendum facultatif de la part des citoyens.

I. — Actes soumis au referendum facultatif.

A. Budgets. — Généralement les budgets sont soustraits au referendum.

L'article 2 de la loi constitutionnelle du canton de Genève sur le referendum facultatif dispose : le referendum ne peut s'exercer contre la loi annuelle sur les dépenses et les recettes prises dans son ensemble. Ne seront soumises au referendum que les dispositions spéciales de cette loi établissant :

1. Art. 39 de la Constitution du 1er juillet 1875 modifiée le 11 octobre 1882 et le 26 novembre 1890. *Adde* L. du 29 novembre 1892 approuvée par le C. F., le 27 mars 1893, sur les élections et les votations.

2. Art. 42, 43.

3. L. constitutionnelle sur le referendum facultatif adoptée en conseil général le 25 mai 1879, et ratifiée le 17 décembre 1879. La loi du 12 janvier 1895 a consacré le referendum facultatif en matière municipale.

4. Art. 29.

5. Art. 47.

6. Art. 39.

7. Art. 27, § 2.

8. Art. 37.

9. Art. 1er de la loi du 25 novembre 1892 réglant l'exercice du referendum.

a) Un nouvel impôt ou l'augmentation d'un impôt déjà existant ;

b) Une émission de rescriptions ou un emprunt dans une autre forme. Le Grand Conseil indique, dans la loi budgétaire, les articles qui doivent attendre le délai de 30 jours pour être promulgués.

B. Traités. — Les Constitutions varient à cet égard. Les traités que les Cantons ont le droit de conclure entre eux sur les objets de législation, d'administration ou de justice [art. 7 de la C. féd.] ou avec les États étrangers sur les objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et de police [art. 9] sont susceptibles d'être soumis au referendum dans les trois cantons de Lucerne [art. 39, § 1], de Zug [art. 37, § 1] et de Schaffhouse [art. 42, § 1].

Dans les autres Cantons, les traités échappent au referendum.

C. Lois. — Dans les Cantons sus-indiqués[1] toutes les lois peuvent être l'objet d'une demande de referendum.

D. Arrêtés. — Sont soumis au referendum : à Lucerne, ceux qui décrètent une imposition extraordinaire d'au moins 200,000 francs à prélever en une seule fois, ou une nouvelle imposition annuelle d'au moins 20,000 francs [art. 39, § 1] ; à Zug, de 40,000 francs ou de 5,000 francs [art. 37, § 1] ; à Schaffhouse, de 150,000 francs ou de 15,000 francs [art. 42, § 3] ; à Neufchâtel, les décrets d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence [art. 39, § 2] ; à Bâle-Ville, les arrêtés du Grand Conseil d'une portée générale et non urgents [art. 29, § 1] ; à Saint-Gall, les arrêtés de portée générale du Grand Conseil qui n'ont pas un caractère d'urgence ou que l'article 55 ne range pas dans la compétence exclusive de cette assemblée [art. 47, § 1] ; à Genève, les arrêtés

1. Cf. *suprà*, p. 339, § 2, Cantons.

législatifs votés par le Grand Conseil [art. 1er, L. const. du 17 décembre 1879]. Le referendum est impossible contre les lois et arrêtés législatifs ayant un caractère d'urgence exceptionnelle [art. 3]. Dans le Tessin, les lois et décrets législatifs de caractère obligatoire général qui ne sont pas de nature turgente ou qui, même, s'ils le sont, comportent une dépense supérieure à 200,000 francs sont soumis à l'acceptation ou au rejet du peuple du moment que le vote est réclamé par 5,000 citoyens au moins, dans le mois qui suit la publication dans la *Feuille officielle* [art. 1er, L. 25 novembre 1892].

Dans le canton de Vaud, sont soumis au vote du peuple, sous réserve des dispositions des articles 99, 100, 101 et 102, oute loi ou décret rendu par le Grand Conseil, si la demande en est faite par 6,000 citoyens actifs, et toute loi ou décret entraînant une dépense extra-budgétaire de plus de 500,000 fr. [art. 27, §§ 1, 3, 4].

II. — Qui peut provoquer le referendum ?

Le nombre des signatures nécessaires pour obtenir une votation populaire varie suivant les Cantons. Ainsi il en faut : 6,000 à Vaud [art. 27, § 2] ; 5,000 à Lucerne [art. 39, § 1] ; 5,000 dans le Tessin [art. 1er, L. du 25 novembre 1892] ; 4,000 à Saint-Gall [art. 47, § 1] ; 3,500 à Genève [art. 1er, L. const. 17 décembre 1879] ; 3,000 à Neufchâtel [art. 39, § 2] ; 1,000 à Schaffhouse [art. 42, § 4] ; 1,000 à Bâle-Ville [art. 29, § 1] ; 1,000 à Zug [art. 36].

III. — Procédure du referendum.

Comme pour le referendum facultatif dans la C. féd., je distinguerai deux phases :

α) *Phase de la demande de referendum.*

La publication a lieu dans la *Feuille officielle* qui existe dans chaque Canton.

A Schaffhouse, cette publication est insuffisante : les actes législatifs susceptibles d'être l'objet d'une demande de referendum sont adressés aux électeurs, avec un message explicatif, dans les huit jours qui suivent leur publication.

Les lois ou les arrêtés sont publiés à mesure que les votes ont lieu. A Lucerne et à Zug, à une époque déterminée, les arrêtés susceptibles de referendum sont publiés, en bloc, dans la *Feuille officielle*.

Dans la plupart des Cantons, le délai référendaire est de 30 jours. A Neufchâtel et à Bâle-Ville, il est de 40 jours.

Dans tous les Cantons, les électeurs apposent leur signature au bas d'une demande écrite. A Neufchâtel et à Genève, l'électeur est obligé de signer personnellement et d'indiquer ses prénoms, son domicile, l'année de sa naissance et sa profession.

Ont la faculté de signer tous ceux qui jouissent du droit de vote d'après la Constitution cantonale.

β) *Phase du referendum.*

Le vote n'est obligatoire dans aucun des Cantons où le referendum est facultatif, excepté à Schaffhousse : tout électeur qui s'abstient est condamné à une amende de 2 francs, portée à 6 francs quand l'excuse invoquée est reconnue fausse [L. du 16 novembre 1876, art. 42, § 6 de la Const. révisée le 22 août 1892].

Les votations populaires ont lieu au fur et à mesure qu'elles sont demandées.

Sur le mode de votation, je ferai quatre observations :

Première observation. — Dans le plus grand nombre des Cantons, le vote n'est pas précédé d'une discussion. A Schaffhouse, où il est permis aux électeurs de discuter avant le vote, le peuple, en réalité, a plus de droits que dans les Cantons à referendum obligatoire où les citoyens votent et ne discutent pas et qu'à Appenzell R. E. où le peuple ne discute pas.

Deuxième observation. — Le peuple approuve ou rejette la loi *in globo* ; il ne possède pas le droit d'amendement. Par exception, dans les cantons de Lucerne, Zug et de Schaffhouse, le Grand Conseil a la faculté de diviser la loi qui a été l'objet d'une demande de referendum et d'en soumettre séparément les diverses fractions au peuple.

Troisième observation. — Le vote a lieu par *oui* ou par *non*. Votent tout à la fois ceux qui approuvent et désapprouvent la loi.

Quatrième observation. — Le vote n'est pas motivé.

La majorité absolue des votants décide de l'acceptation ou du rejet. A Zug cependant, une loi n'est considérée comme rejetée que lorsqu'il y a eu un nombre de *non* correspondant à la moitié plus un des électeurs inscrits. Les lois tirent leur force de l'acceptation tacite du peuple quand il n'y a pas de referendum.

B. — Referendum facultatif de la part des autorités constituées.

La votation populaire a lieu à la suite d'une décision du Grand Conseil ou sur la demande d'un groupe de députés.

Dans les cantons de Zurich [art. 30, § 3], Schvyz [art. 3, § *d*], de Soleure [art. 17, § 4], des Grisons [art. 2, § 7], d'Argovie [art. 25, § *e*], (à l'exception des décisions énumérées dans l'art. 33) et enfin de Thurgovie [art. 4, § *c*], l'Assemblée cantonale a le droit de soumettre, d'elle-même, à l'acceptation ou au rejet du peuple, telle décision que bon lui semble.

A St-Gall, un tiers des membres du Grand Conseil ont la faculté de formuler une demande dans le but de soumettre immédiatement au peuple une loi ou un décret [art. 47, § 1 *in fine*]. Dans ce cas, la majorité du Grand Conseil peut exiger que le vote du peuple porte sur les dispositions séparées de la loi et non sur la loi dans son ensemble [art. 47, § 2]. A Bâle-Ville, les lois et les arrêtés du Grand Conseil d'une portée

générale et non urgents, sont soumis au vote du peuple si 1.000 électeurs le réclament ou si le Grand Conseil le décide de son propre gré [art. 29, §1]. A Zug [art. 36], le Grand Conseil a toute liberté pour soumettre aux citoyens un arrêté qu'il vient de voter. Les lois, les traités et les décrets financiers sont soumis à l'acceptation ou au rejet du peuple, si un tiers des députés, aussitôt après le vote, formule une demande de referendum. L'article 39, § 2, de la Constitution de Lucerne décide que le Grand Conseil peut, sans que la Constitution l'y oblige, soumettre une de ses résolutions au referendum facultatif ou à un vote populaire, par *oui* ou par *non* (d'après l'article 36). A la clôture de chaque session du Grand Conseil, les décrets de cette sorte sont publiés et déposés dans les chancelleries des Conseils communaux où il est permis d'en prendre connaissance. Au cas où il y a lieu à votation populaire, le Conseil de gouvernement, entre le trentième et le cinquantième jour de la publication, ordonne cette votation qui a lieu le même jour dans toutes les communes. Le Grand Conseil a la liberté de demander, en même temps qu'un vote sur l'ensemble, un vote séparé sur certains points.

Le referendum facultatif de la part des autorités constituées n'est presque jamais employé. J'estime avec M. Hilty que « au fond ce referendum n'est pas recommandable ; car en principe déjà il semble peu convenable que les représentants du peuple puissent lui soumettre des lois d'après leur simple bon vouloir. Il est en outre à craindre qu'on ne présentera pas au peuple ce qu'on redoute de voir rejeter ; ou bien on lui soumettra seulement les décrets dont on n'aime pas à porter la responsabilité ou enfin ceux que beaucoup de députés auront votés à contre-cœur et qu'ils veulent remettre en question à la faveur du referendum[1] ».

1. *Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht*, p. 415.

Section III. — *Le referendum obligatoire.*

Dans les Cantons où le referendum est obligatoire, les lois votées par l'assemblée représentative sont nécessairement et *ipso jure* soumises aux citoyens qui les approuvent ou les rejettent et elles ne sont parfaites que lorsqu'elles ont été ratifiées expressément.

Soit avec ce referendum obligatoire, soit avec le referendum facultatif, l'assemblée représentative n'est pas un législateur tout puissant ; comme pourrait le faire une simple commission parlementaire, elle se borne à préparer des projets de loi qui ne seront exécutoires que dès l'instant où le corps électoral les aura approuvés. Mais, et c'est ici une des différences fondamentales qui existent entre le referendum obligatoire et le referendum facultatif, tandis que, dans le premier cas, la sanction du peuple est toujours expresse, dans le second, elle est tantôt expresse, tantôt tacite, suivant qu'une demande de referendum intervient ou non.

En se plaçant à un autre point de vue, il est manifeste qu'il n'y a pas de différences essentielles entre les Cantons où le referendum obligatoire est pratiqué et ceux où la Landsgemeinde est encore en vigueur, — entre le Grand Conseil et le Conseil cantonal.

Le referendum obligatoire fonctionne actuellement dans les cantons de Zurich [art. 30], Berne [art. 6, § 4], Schwiz [art. 3], Soleure [art. 17, § 1], Bâle-Campagne [art. 11], Grisons [art. 2], Argovie [art. 25], Thurgovie [art. 4, § 4] et Valais [art. 15].

§ 1. — **Actes soumis au referendum obligatoire.**

A. Budgets. — Dans tous les Cantons, le budget est soustrait au referendum.

L'article 6, § 4, de la Constitution de Berne portait : Les assemblées politiques sont appelées à voter : 1° sur les changements à la Constitution de l'Etat (revision, titre V) ; 2° sur les changements au pacte fédéral ; 3° sur le renouvellement intégral extraordinaire du Grand Conseil d'après l'article 22 ; 4° sur les objets que les lois soumettront à leur décision. — L'article 1er de la loi du 19 mai 1869 pour l'exécution de l'article 6, § 4, de la Constitution dispose : Toutes les lois sont soumises à l'acceptation ou au rejet du peuple. Chaque loi désignera les dispositions dont l'exécution sera réglée par un décret du Grand Conseil ou par une ordonnance du Conseil exécutif [art. 1er]. Seront pareillement soumis à la décision du peuple les décrets du Grand Conseil qui entraînent une dépense d'au moins 500.000 francs pour le même objet [art. 2]. L'article 3 de la même loi stipule : l'administration des finances sera réglée par un budget dressé pour une période de quatre ans... Ce budget sera présenté à l'acceptation au rejet du peuple.

Le peuple bernois ayant plusieurs fois rejeté le budget, le gouvernement chercha le moyen de se débarrasser du referendum en matière budgétaire : il inséra un article qui le supprimait dans une loi qui devait être sûrement approuvée parce qu'elle réalisait des économies, grâce à la suppression de plusieurs fonctionnaires. Cette supercherie réussit très bien et l'article 11 de la loi du 2 mai 1880, sur la simplification de l'administration de l'Etat, stipula : L'article 3 de la loi du 4 juillet 1869 ainsi que les ordonnances qui s'y rapportent sont abrogés. L'administration des finances sera réglée par un budget annuel dressé par le Grand Conseil avant le commencement de chaque exercice. Le budget sera basé sur le principe de l'équilibre entre les recettes et les dépenses. S'il est nécessaire, pour établir cet équilibre, d'élever l'impôt direct annuel, le peuple sera toujours appelé à se prononcer sur l'ac-

ceptation ou le rejet de cette augmentation de l'impôt[1].

A Argovie, de 1878 à 1885, le peuple rejeta le budget. Le gouvernement fit des économies et le referendum fut supprimé.

B. Traités. — Sont présentés à l'acceptation ou au rejet du peuple : *a*) les concordats, traités conclus par les Cantons avec les États étrangers[2] ; *b*) les traités de Canton à Canton, conclus dans les limites assignées par l'article 7 de la C. féd.[3] ; *c*) les décisions qui règlent l'emploi de plus de la moitié des contributions directes[4].

C. Lois. — Elles sont partout soumises au peuple ; le Valais seul fait exception à cette règle[5].

D. Arrêtés. — *a*) Les décrets financiers[6].

Dans le Valais, le referendum obligatoire ne porte que sur les décrets financiers. Toute décision du Grand Conseil entraînant une dépense extraordinaire de 60.000 francs, ou, pendant le terme de trois ans, une dépense moyenne de 20.000 francs est soumise à l'adoption ou au rejet du peuple, s'il n'est pas possible de couvrir ces dépenses avec les recettes ordinaires du budget[7] ;

1. Pour les discussions qui précédèrent l'admission du referendum obligatoire, V. Gengel, *Die Erweiterung der Volksrechte*. Berne, 1868, p. 11 ; Bandelier, *Du referendum au point de vue jurassien*. Porentruy, 1869, p. 15.

2. Zurich, art. 30, § 1 ; Grisons, art. 2, § 2 ; Thurgovie, art. 4, § *a*.

3. Soleure, art. 17, § 1 ; Bâle-Campagne, art. 11 ; Grisons, art. 2, § 2. A Argovie, cette matière est de la compétence exclusive du Grand Conseil, art. 22, § *c*.

4. Argovie, art. 25, § *c*.

5. Zurich, art. 30, § 1 ; Berne, Constitution du 31 juillet 1846, art. 6, § 4 ; Schwyz, art. 3, § *b* ; Soleure, art. 17, § 1er ; Bâle-Campagne, art. 11 ; Grisons, art. 2, § 3, *a*, *b* ; Argovie, art. 25, § *a* ; Thurgovie, art. 4, § *a*.

6. Berne, art. 2 ; L. du 4 juillet 1869, pour l'exécution de l'art. 6, § 4, de la Constitution (Dépense de 500,000 fr.). — Soleure, art. 17, § 2 (plus de 100,000 fr., en une seule fois ou 15,000 fr. tous les ans). — Grisons, art. 2, § 6 (plus de 100,000 fr. en une seule fois ou 20,000 fr. tous les ans). — Thurgovie, art. 4, § *b* (plus de 50,000 fr. en une seule fois, ou 20,000 fr. tous les ans). — Argovie, art. 25, § *b* (plus de 250,000 fr. en une seule fois ou 25,000 fr. tous les ans). — Zurich, art. 31, § 5 (plus de 250,000 fr. en une seule fois ou 20,000 fr. tous les ans). — Schwyz, art. 35, § 2 (plus de 50,000 fr. en une seule fois ou de 10,000 fr. tous les ans).

7. Art. 15, § 1, de la Const. du 26 novembre 1875.

b) Les emprunts d'État[1] ;

c) Les décisions qui règlent l'emploi de plus de la moitié des contributions directes[2].

Dans les cantons de Zurich[3] et d'Argovie[4], le législateur a nettement déterminé les droits du peuple et ceux de l'Assemblée cantonale, non pas en donnant une définition de la loi ou de l'arrêté — ce qui n'eût été qu'une duperie, — mais en établissant une liste limitative des matières susceptibles d'être réglées souverainement par de simples arrêtés.

Partout où le referendum est obligatoire, le Grand Conseil ou le Conseil cantonal peut renvoyer lui-même à la votation populaire les actes qui ne s'y trouvent pas nécessairement soumis, de telle façon qu'en réalité il existe deux sortes de referendum : 1° le referendum obligatoire, 2° le referendum facultatif de la part de l'assemblée représentative.

§ 2. — Procédure du referendum obligatoire.

Pour exposer la procédure suivie en matière de referendum obligatoire, avec MM. Brissaud et Deploige, je prendrai comme modèle celle du canton de Zurich.

Après avoir étudié et voté la loi, le Grand Conseil la transmet au gouvernement qui confie à une commission spéciale le soin de rédiger un message explicatif et d'organiser la votation populaire par un décret publié dans la *Feuille officielle* et envoyé aux conseils communaux.

En théorie, le message officiel a pour but de remédier à l'absence de discussion en soumettant au peuple les arguments pour et contre ; en fait, il n'en est absolument rien. « J'en ai lu

1. Plus d'un million ; Argovie, art. 25, § *d* ; — plus de 500.000 francs à la condition que cette somme ne servira pas au remboursement d'un emprunt déjà contracté : Soleure, art. 17, § 3.

2. Argovie, art. 25, § *c*.

3. Art. 30, 31.

4. Art. 25, 33.

un grand nombre, dit M. Deploige ; ils cherchent uniformément à mettre en relief les avantages de la loi, à la rendre sympathique à l'électeur, à lui conseiller un vote favorable. Les électeurs connaissent si bien d'avance les clichés que contiendra le message qu'ils ne se donnent plus même la peine de le lire. Les renseignements recueillis sur ce point sont unanimes... On s'est imaginé au début que les électeurs ne lisaient pas les messages explicatifs, parce qu'ils étaient trop longs. On a pris l'habitude depuis lors de les rendre plus courts. Ainsi, j'ai là sous les yeux le Code civil du canton de Soleure que le peuple a sanctionné le 5 juillet 1891 ; ce Code comprend 905 articles (175 pages in-12°). Le message explicatif qui l'accompagne compte 5 pages[1] ! » En somme, le peuple n'est nullement éclairé.

Chaque citoyen reçoit son bulletin de vote avec sa carte d'électeur, huit jours avant celui de la votation. Il vote *oui* ou *non*, accepte ou rejette la loi en bloc.

Dans le canton de Zurich, l'article 31 de la loi électorale du 7 novembre 1869 autorise le vote par procuration : un électeur dépose valablement trois bulletins dans l'urne : le sien et ceux de deux amis, pourvu qu'il exhibe la carte de ces derniers.

Le vote a toujours lieu au scrutin secret ; la loi est acceptée quand la majorité des votants a voté *oui*.

Le peuple n'est pas appelé à se prononcer au fur et à mesure que les lois sont votées : les Constitutions fixent une ou deux époques pour la convocation des citoyens. A Berne, le vote sur les actes législatifs décrétés dans le courant de l'année et soumis à l'acceptation du peuple a lieu ordinairement le premier dimanche de mai de chaque année et, extraordinairement, toutes les fois que le Grand Conseil l'ordonne [art. 4 de la loi du 19 mai 1869]. A Zurich [art. 30], en Thurgovie [art. 4],

1. *Op. cit.*, p. 117.

à Argovie [art. 25, § 3], le peuple est convoqué au printemps et à l'automne[1]. De même, en Angleterre, la reine donne sa sanction, non pas à chaque loi en particulier, mais à toutes en bloc, à la fin de la session.

A Soleure, le peuple est dérangé à chaque instant; en 1892, il y a eu une votation à peu près chaque trois semaines.

Comme pour le referendum facultatif je dois faire les observations suivantes :

Première observation. — En principe, le vote n'est pas précédé d'une discussion.

A Argovie et à Thurgovie, la Constitution exige que le vote soit précédé d'une réunion pour permettre aux électeurs de discuter la loi; mais,malheureusement, en fait, il n'y a jamais de discussion. Ces deux Cantons, au point de vue du mode de délibération, ne diffèrent nullement, en droit, des Cantons à Landsgemeinde.

Deuxième observation. — Le peuple apprécie la loi en bloc, il n'a pas le droit d'amendement.

Par exception, à Argovie et à Zurich, le Conseil cantonal a la faculté d'ordonner que la votation portera sur les dispositions séparées de la loi. Le referendum est ainsi plus éclairé.

Troisième observation. — Le vote a lieu par *oui* ou par *non*. Ceux qui approuvent la loi votent aussi bien que ceux qui la désapprouvent. Autrefois, quand le droit de veto était pratiqué, seuls étaient appelés à voter ceux qui la désapprouvaient.

Quatrième observation. — Le vote n'est pas motivé.

De la comparaison du referendum obligatoire avec le referendum facultatif il résulte que :

1° Tandis que dans les pays à referendum obligatoire la votation populaire a toujours lieu de plein droit, dans ceux,

1. M. Stüssi a établi que souvent il n'est tenu aucun compte de ces dispositions : ainsi à Zurich, il y a eu 3 votations en 1870 (février, avril et mai) et en 1871 (janvier, juin, octobre).

au contraire, où le referendum facultatif est consacré elle n'a lieu que si elle a été demandée par un nombre déterminé d'électeurs ;

2° Dans les Cantons à referendum obligatoire, un message explicatif accompagne toujours le texte des lois qui est envoyé aux électeurs ;

3° Dans ces mêmes Cantons, la loi tend de plus en plus à rendre le vote obligatoire [1].

CHAPITRE III

RÉSULTATS DU REFERENDUM. — STATISTIQUE.

La division précédemment suivie s'impose encore et les résultats du referendum doivent être étudiés : 1° dans la Confédération ; 2° dans les Cantons.

Section I. — *Confédération.*

La Chancellerie fédérale a publié, en juillet 1892, une statistique officielle de la législation fédérale et de l'usage qui a été fait par le peuple suisse du referendum, de 1874 à 1892 [2].

Depuis le 17 avril 1874 jusqu'au 3 novembre 1895, il y a 35 consultations populaires, soit sur des arrêtés fédéraux, soit sur des lois fédérales, soit enfin sur des propositions de révision de la C. féd. Il y a eu 14 acceptations et 21 rejets.

1, Cf. Deploige, *op. cit.*, p. 122.

2. Voir *Statistisches Iahrbuch der Schweiz, herausgegeben vom statistischen Bureau des eidg. Department des Innern*, 1892.

Tableau I. **VOTATIONS EN SUITE DE**

DATE de la votation	OBJET DE LA VOTATION POPULAIRE
23 mai 1875.	Loi fédérale concernant l'état civil et le mariage ..
id.	Loi fédérale sur le droit de vote des citoyens suisses................................
23 avril 1876.	Loi fédérale sur l'émission et le remboursement des billets de banque..........................
9 juillet 1876.	Loi fédérale sur la taxe d'exemption du service militaire ....
21 octobre 1877.	Loi fédérale concernant le travail dans les fabriques ....
id.	Loi fédérale sur la taxe d'exemption du service militaire................................
id.	Loi fédérale sur les droits politiques des Suisses ..
19 janvier 1879.	Loi fédérale accordant des subventions aux chemins de fer des Alpes ....
30 juillet 1882.	Loi fédérale concernant les mesures contre les épidémies................................
26 novembre 1882.	Arrêté fédéral concernant l'exécution de l'article 27 de C. f. ....
11 mai 1884.	Loi fédérale sur l'organisation du département de justice et de police.......................
id.	Arrêté fédéral concernant les taxes de patente des voyageurs de commerce.................
id.	Arrêté fédéral allouant une subvention de 10.000 francs à la légation suisse de Washington....
id.	Loi fédérale concernant l'adjonction d'un article au code pénal fédéral du 4 février 1853.......
15 mai 1887.	Loi fédérale concernant les spiritueux..........
17 novembre 1889.	Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite ....
15 mars 1891.	Loi fédérale concernant la pension de retraite des fonctionnaires fédéraux ....
18 octobre 1891.	Loi fédérale sur le tarif des douanes............
6 décembre 1891.	Arrêté fédéral concernant l'achat du chemin de fer central suisse..........................
3 février 1895.	Représentation de la Suisse à l'étranger.........

DEMANDES DE REFERENDUM

Nombre des signataires deman-dant le re-ferendum.	Electeurs inscrits	Bulle-tins nuls	Electeurs acceptants	Electeurs rejetants	Résul-tats	Majorité pour l'accepta-tion ou le rejet
106.560	»	»	213.199	205.069	accept.	8.130
108.674	»	»	202.583	207.263	rejet	4.680
33.749	»	»	120.068	193.253	id.	73.185
80.549	»	»	156.157	187.894	id.	28.737
54.844	»	»	181.204	170.857	accept.	10.347
63.300	»	»	170.223	181.383	rejet	11.160
42.747(?)	»	»	131.557	213.230	id.	81.673
36.062	636.996	»	287.731	115.571	accept.	163.160
80.324	635.249	»	68.027	254.340	rejet	186.313
180.995	648.000	4.829	172.010	318.139	id.	146.129
93.046	634.299	16.495	149.729	214.916	id.	65.187
93.046	634.299	17.370	174.195	189.550	id.	15.355
93.046	634.299	23.455	137.824	219.728	id.	81.904
93.046	634.299	19.146	159.068	202.773	id.	43.705
52.412	649.494	»	267.122	138.496	accept.	128.626
62.948	651.225	6.380	244.317	217.921	id.	26.396
84.572	657.779	5.400	91.851	353.977	rejet	262.126
51.564	654.372	24.074	220.004	158.934	accept.	61.070
91.698	653.792	»	130.729	289.406	rejet	158.677
37.040	»	»	117.732	222.396	id.	50.664

TABLEAU II.

VOTATIONS CONSTITUTIONNELLES

A la rigueur, la présente statistique devrait être omise dans cet ouvrage exclusivement consacré à l'étude du Referendum *législatif*. Elle s'impose cependant parce que, comme on l'a déjà vu, sous le masque d'une revision constitutionnelle, on cherche à introduire dans la C. féd. des dispositions qui lui sont tout à fait étrangères.

DATE de la votation	OBJET DE LA VOTATION POPULAIRE	Nombre de citoyens qui ont demandé la votation	Electeurs inscrits	Bulletins blancs ou nuls	Electeurs acceptants	Electeurs rejetants	Etats acceptants	Etats rejetants	Résultats	Majorité pour le rejet ou l'acceptation
17 avril 1874.	Constitution fédérale..............	»	»	»	340.199	198.013	14 1/2	7 1/2	accept.	142.186
18 mai 1879.	Modifications de l'art. 65 de la C. f. (peine de mort)................	»	633.138	»	200.485	181.588	13 4/2	6 2/2	id.	18.897
31 octobre 1880.	Rev. totale de la C. f. (art. 39)....	52.588	641.756	5.305	121.099	260.126	»	»	rejet	139.027
30 juillet 1882.	Rev. de l'art. 64 de la C. f.........	»	625.249	»	141.616	156.658	7 1/2	14 1/2	id.	15.042
25 octobre 1885.	Rev. partielle de la C. f. (spiritueux).	»	»	»	230.250	157.463	13 4/2	6 2/2	accept.	72.787
10 juillet 1887.	Rev. de l'art. 64 de la C. f. (inventions)	»	647.071	12.978	203.506	57.862	18 5/2	1 1/2	id.	145.644
26 octobre 1890.	Revision de la C. f, art. 34 bis (assurance c. maladie).............	»	663.531	21.030	283.228	92.200	18 5/2	1 1/2	id.	191.028
5 juillet 1891.	Revision du chap. III de la C. f. (initiative populaire)............	»	641.692	16.728	183.029	120.599	16 4/2	3 2/2	id.	62.430
18 octobre 1891.	Revision de la C. f. (art. 39, monopole des billets de banque)....	»	654.372	15.236	231.578	158.615	12 4/2	7 2/2	id.	72.963
20 août 1893.	Revision de la C. f. (abatage)......	83.000	»	»	191.527	127.101	11 1/2	10 1/2	id.	64.426
4 mars 1894.	Revision de la C. f. (art. 34 ter, syndicats obligatoires)...........	»	»	»	130.000	15.000	»	»	rejet	»
4 juin 1894.	Revision de la C. f. (droit au travail).	52.427	»	»	73.633	300.650	»	»	id.	»
4 novembre 1894.	Rev. de la C. f. (question du *Beutezug*)	67.828	»	»	145.207	347.046	8 1/2	13 1/2	id.	201.839
29 septembre 1895.	Revision de la C. f. (monopole et vente des allumettes)............	»	»	»	140.000	183.000	7 1/2	14 1/2	id.	43.000
3 novembre 1895.	Revision de la C. f. (organisation militaire)..................	»	»	»	194.000	271.000	4 1/2	17 1/2	id.	77.000

Tableau III

DEMANDES DE REFERENDUM QUI N'ONT PAS ABOUTI

I. — Loi du 17 septembre 1875 sur la chasse et la protection des oiseaux :

Demandes de referendum parvenues au C.F. en temps utile : 12,538 dont 2,638 non valables.

II. — Loi du 16 juin 1877 concernant les traitements des fonctionnaires militaires :

Demandes de referendum parvenues au C.F. en temps utile: 13,729 dont 43 non valables ; en outre 1031 demandes tardives.

III. — Loi du 28 juin 1878 concernant la taxe d'exemption du service militaire :

Demandes de referendum parvenues au C.F. en temps utile : 6,606 dont 1093 non valables.

IV. — Loi du 20 juin 1879 concernant l'augmentation des droits d'entrée sur certaines espèces de marchandises :

Demandes de referendum parvenues au C.F. en temps utile : 19,315 dont 578 non valables.

V. — Loi du 28 juin 1889 sur le ministère public de la Confédération :

Demandes de referendum parvenues au C.F. en temps utile : 25,330 dont 1402 non valables[1].

VI. — Loi sur le traitement gratuit des malades par l'État (année 1893).

Demandes de referendum parvenues au C.F. en temps utile : 40,000 environ.

Les citoyens suisses ont-ils manifesté un certain zèle pour voter ?

1. Les chiffres des tableaux I, II et III sont ceux donnés par L. R. de Salis, dans son ouvrage *Le droit fédéral suisse*, t. I, pp. 457 sq.

Les résultats sur ce point sont très inégaux et dépendent souvent de la saison à laquelle les électeurs sont convoqués et de l'importance de l'acte soumis au referendum. Ainsi, le 26 novembre 1882, il y eut 490.149 votants et, le 4 novembre 1894, 492.253. Ces chiffres qui n'ont jamais été dépassés, sont dus à l'importance des mesures soumises au peuple (arrêté fédéral nommant un secrétaire de l'instruction publique et *Beutezug*). Le 30 juillet 1882, à une des plus belles saisons de l'année, il y eut 322,367 votants, et, le 20 août 1893, 318,628.

Au sujet de la répartition des votes, de Laveleye remarque que, dans la plupart des votations, les voix se partagent assez également [1]. La loi du 24 décembre 1874 sur le mariage et l'état civil fut adoptée par 213,199 voix contre 205,069 ; la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite par 244,317 contre 217,921.

Cette constatation du savant publiciste belge ne doit pas être généralisée, car, dans certaines votations, la majorité a été très forte : la loi du 31 janvier 1882 concernant les mesures à prendre contre les épidémies a été repoussée à la majorité de 186,313 voix ; celle concernant les fonctionnaires et employés fédéraux devenus incapables de remplir leurs fonctions, à la majorité très considérable de 262,126 voix ; le *Beutezug* a été écarté par 347,046 citoyens contre 145,207.

Au nombre des Cantons qui répondent le plus souvent *non*, figurent les Cantons catholiques et les Cantons ruraux, à Landsgemeinde : Appenzel R. I., Argovie, Fribourg, Grisons, Lucerne, Saint-Gall, Schwyz, Unterwalden le Haut, Unterwalden le Bas, Uri, Valais et Zug.

1. *Op. cit.*, II, p. 164.

SECTION II. — *Législations cantonales.*

En se plaçant sur le seul terrain de la revision constitutionnelle, on est tout d'abord frappé par ce fait que, depuis 1830, l'activité politique a été des plus considérables. Vaud, Schaffhouse, Bâle-Ville et Schwyz ont changé chacun leur Constitution en tout ou en partie. De 1830 à 1847, 27 revisions assurent le triomphe de la République démocratique ; de 1846 à 1862, 22 celui de la démocratie représentative, enfin, de 1860 à 1880, de nouvelles décisions font consacrer le gouvernement direct [1]. De la statistique publiée, en 1880, par M. Chatelanat, il ressort que, de 1838 à 1879, il y a eu 115 révisions constitutionnelles.

ZURICH. — M. Stüssi, dans son ouvrage *Referendum und Initiative im Kanton Zurich*, publié à Horgen, en 1886, a donné un tableau des votations qui ont eu lieu de 1869 à 1885. 120 projets de loi ont été soumis au peuple ; 80 ont été acceptés et 40 rejetés. Des notes prises par M. Deploige à la Chancellerie cantonale il ressort que, de 1886 à 1890, sur 13 votations, il y a eu 4 rejets.

M. Stüssi a constaté que, en moyenne, le nombre des abstentions est de 26 0/0.

Quand il s'agit d'une loi de parti ou d'une loi fiscale, le nombre des votants est très considérable ; « s'agit-il au contraire d'une loi dont les conséquences intéressent peu ou point le pays, le nombre des citoyens qui se dérangeront pour émettre leur avis sera minime ; ce seront les fonctionnaires et employés de l'Etat, quelques fanatiques de la législation directe, parfois aussi des mécontents qui vont de parti pris voter *non*

1. Chatelanat, *Manuel statistique de la Suisse*. Cf. de Laveleye, *op. cit.*, p. 146.

et qui, escomptant les nombreuses abstentions, espèrent faire échouer la loi[1] ».

Lorsqu'il y a, le même jour, un referendum et une élection, la moyenne des votants passe de 74 à 79 0/0.

Dans les communes où les électeurs qui s'abstiennent sont frappés d'une amende, le nombre des abstentionnistes est des plus minimes. M. Stüssi donne les chiffres suivants : lors de la votation populaire du 25 juin 1871, dans les communes d'Uster, de Horgen et de Riesbach où le vote était obligatoire, 97, 94 et 59 0/0 des électeurs allèrent voter; à Zurich, Glattfelden et Aussersihl où le vote était facultatif, la moyenne des votants fut de 19, 14 et 10 0/0. Le 4 mai 1879, la proportion fut de 90 0/0 dans les 121 communes qui admettaient le vote obligatoire et de 70 0/0 dans celles où le vote était libre ; le 28 avril 1878, elle a été de 86 0/0 et de 55 0/0. Dans ces deux dernières votations, le nombre des bulletins blancs a été de 21 et de 24 0/0, et de 17 et 20 0/0 dans les communes qui admettent le vote facultatif.

Il y a eu, de 1869 à 1874, 11 0/0 de bulletins blancs ; 19 0/0, de 1875 à 1880 ; 18 0/0 de 1881 à 1885 ; 19 0/0 de 1886 à 1890. En moyenne, de 1869 à 1885, 62 0/0 des électeurs inscrits ont remis un bulletin valable et ainsi, dans 100 votations populaires, sur 120, la minorité a imposé sa volonté à la majorité[2].

En 1890, une modification à la Constitution a rendu le vote obligatoire dans toutes les communes. Depuis cette époque, il a dû y avoir une très forte proportion de votants. Avant 1890, le vote obligatoire proprement dit n'existait pas à Zurich ; la loi communale autorisait seulement les communes à frapper d'une amende d'un franc au maximum les citoyens qui omettaient de se rendre à leurs assemblées électorales ou délibé-

1. Deploige, *op. cit.*, pp. 157-158.
2. Cf. Deploige, *op. cit.*, p. 159.

rantes. Le taux des amendes variait suivant les communes entre un maximum et un minimum de 1 franc à 0 fr. 15 centimes.

La conclusion de l'ouvrage de M. Stüssi est la suivante: « Toutes les lois utiles au Canton ont été acceptées, même celles qui exigèrent du peuple de grands sacrifices d'argent. Aucune loi qui aurait sérieusement favorisé le progrès dans l'ordre moral ou matériel, n'a été définitivement écartée. Dans les cas rares qui semblent contredire cette conclusion, le referendum a simplement affirmé le caractère ultra-conservateur qui lui est inhérent et ralenti une marche en avant trop rapide pour la masse ».

En 1895, les électeurs ont repoussé par 34.190 voix contre 26,278 un projet d'impôt sur les successions adopté par le Conseil cantonal, à la suite d'un déficit dans le budget. Ce projet augmentait les droits existants et soumettait à la taxe les héritages en ligne directe ou entre époux qui avaient toujours été libres de tous droits. Dans ces deux dernières hypothèses, les hérédités inférieures à 5.000 francs n'étaient pas grevées.

Saint-Gall. — Aux termes de la loi du 9 mai 1867, tout électeur, qui, sans excuse valable, ne se rend pas à l'assemblée communale ou la quitte avant qu'elle ait terminé ses travaux, est puni d'une amende de 2 francs. Chaque électeur reçoit, avant la réunion, une carte qui lui donne le droit de voter et qui, en même temps, sert à constater sa présence lorsqu'il en fait la remise. — Le Conseil communal est chargé de prononcer la peine quand l'électeur ne fait pas valoir d'excuses ou en fait valoir d'insuffisantes. En fait cette loi n'est jamais appliquée mais, comme la vie politique est très intense, la proportion des votants est assez considérable. — Dans les referendums fédéraux qui ont eu lieu de 1879 à 1891, 67, 73 et 83 0/0 des électeurs ont remis dans les urnes des bulletins

valables. Le 5 avril 1891, à l'élection du Conseil d'État, sur 51,430 électeurs inscrits, il y a eu 44,600 votants.

SOLEURE. — De 1870 à 1891, il y a eu 66 votations populaires : 51 lois ont été adoptées, 15 rejetées.

M. le Colonel Vigier a communiqué à M. Deploige les procès-verbaux du bureau central de dépouillement donnant les résultats de 22 votations : sur 17,000 électeurs environ, 8,300 en moyenne vont voter; la participation la plus faible a été de 4,998, la plus élevée de 12,620. De 1872 à 1884, aux élections du C. N. et du C. E. sur 16,995 électeurs inscrits, il y a eu, en moyenne, 11,700 votants, soit 69 0/0. De 1875 à 1885, sur 16,633 électeurs inscrits, il y a eu, dans les referendums cantonaux, 9,700 votants, soit seulement 58 0/0. A l'élection du 20 novembre 1887, pour le renouvellement du Conseil d'État, il y eut 15,548 votants sur 17,591 inscrits. Le 15 janvier 1892, lors de la votation populaire sur la représentation proportionnelle, 11,558 électeurs seulement ont pris part au vote (6,622 *non* — 4,936 *oui*).

Autrefois, le vote était obligatoire. L'article 17 de la Constitution du 1er juin 1856 avait stipulé que les électeurs seraient forcés de prendre part aux élections et votations fédérales et cantonales. En exécution de cet article, on élabora la loi du 29 décembre 1860 qui punit toute absence non justifiée d'une amende de 70 centimes prononcée par le bureau électoral. Le principe du vote obligatoire a toujours eu très peu de succès auprès des électeurs ; il a été supprimé par la Constitution de 1887.

BERNE. — De 1869 à 1888, sur 68 projets de loi présentés au peuple 50 ont été adoptés ; sur 110,000 électeurs, 48,000 en moyenne, participent au referendum, 69,000 aux élections[1].

M. Chatelanat[2] a établi que le nombre des abstentions est

1. Ces chiffres sont extraits d'un tableau joint au *Monatblatt für bernische Rechtsprechung*, Iahrgang, VI, n° 1, Deploige, *op. cit.*, p. 160.

2. *Die Wirkungen des Referendums im Kanton Bern* in *Zeitschrift für schweizerische Statistik*, 1877, p. 193.

très considérable (45 0/0) quand il s'agit d'un referendum et, au contraire, bien moins élevé lors des élections du Grand Conseil. C'est donc toujours une minorité qui participe au vote. Depuis que le referendum a été introduit à Berne, sur 68 lois soumises au peuple, une seule a réuni plus de la moitié des voix des électeurs inscrits ; ainsi 67 fois sur 68, la minorité s'est substituée à la majorité.

M. Dürrenmatt, député au Grand Conseil, estime que la trop grande étendue des circonscriptions électorales est la cause première de ce chiffre considérable d'abstentions et que, pour remédier à ce grave inconvénient, il importe, soit de restreindre l'étendue des circonscriptions, soit de rendre le vote obligatoire.

Bale-Campagne. — De 1864 à 1881, les résultats des 94 votations qui ont eu lieu sont les suivants : 45 lois acceptées, 23 rejetées, 17 résultats nuls parce que la majorité absolue des électeurs n'a pas voté[1]. De 1881 à 1884 : 3 acceptations, 5 rejets, 9 résultats nuls[2].

Schwyz. — Le Grand Conseil saisi d'une pétition réclamant l'autorisation jusqu'ici refusée de danser les dimanches et jours de fêtes a donné l'exemple d'un gouvernement catholique en repoussant cette pétition. Il a engagé les électeurs à maintenir cette interdiction ; l'évêque de Coire et le clergé, de leur côté, ont donné aux fidèles le même conseil. Le 25 juin 1893, 6,000 votants contre 2,400 se sont prononcés pour le rejet de la pétition et le maintien de l'interdiction.

Dans les Cantons français, la législation directe par le peuple est moins pratiquée que dans les Cantons allemands : Genève, Vaud et Neufchâtel n'ont consacré que le referendum facultatif ; à Fribourg, le pouvoir législatif appartient à un

1. *Amtsbericht des Regierungrathes des Kantons Basellandschaft vom Iahre* 1880.

2. *Amtsbericht... vom Jahre* 1884 ; Deploige, *op. cit.*, p. 162.

Grand Conseil composé des députés élus par les assemblées électorales [art. 36 de la Constitution du 7 mai 1857].

« J'ai longtemps cherché, dit M. Deploige, la raison de cette différence entre les Cantons allemands et les Cantons français, différence que la contagion de l'exemple tend à effacer graduellement. Est-ce peut-être que les citoyens de la Suisse romande n'ont pas été, comme ceux de la Suisse allemande, à l'école primaire de la liberté ? Je ne suis pas éloigné de le croire. Les citoyens des communes allemandes ont toujours eu l'habitude de se réunir en *gemeinde*, pour délibérer sur les affaires importantes qui intéressent la commune ; l'ambition peut leur être venue de bonne heure, d'élargir leur compétence, de l'étendre au domaine des intérêts cantonaux, quand ils ont cru voir que ces intérêts étaient mal administrés par le Grand Conseil. Leurs compatriotes français n'ont pas reçu cette première formation politique. « Dans la Suisse ro-
» mande, écrit Dubs, où règne l'idée que la vie communale
» procède de haut en bas, nous n'avons aucune espèce d'as-
» semblée communale ; parfois même le droit de tous les élec-
» teurs communaux se borne à élire le conseil communal,
» tandis que c'est celui-ci qui nomme le conseil municipal ou
» exécutif... Cette lacune dans la vie communale se fait sentir
» fortement dans la vie politique, les populations romandes re-
» cevant et attendant beaucoup trop l'impulsion d'en haut »[1].

Dans le VALAIS, où le referendum est obligatoire, mais seulement pour les lois qui décrètent une dépense extraordinaire de 60,000 francs ou, pendant le terme de trois ans, une dépense moyenne de 20,000 francs, si ces dépenses ne peuvent être couvertes par les recettes ordinaires du budget, et dans les GRISONS où sont consacrées les mêmes règles, suivant qu'il s'agit d'une dépense totale de 100,000 francs ou annuelle de 20,000 francs, le peuple n'est presque jamais consulté.

1. *Op. cit.*, I, p. 282 ; Deploige, *op. cit.*, p. 163.

De 1879 à 1892, il n'y a eu à NEUFCHATEL que deux votations : la première contre une loi créant une banque d'Etat (confirmée), la seconde contre une loi sur les patentes des auberges (rejetée).

Dans le canton de VAUD, le parti radical règne en maître souverain et la minorité, l'opposition, est sans consistance aucune ; le referendum n'est jamais pratiqué.

En 1883, les conservateurs se servirent du droit d'initiative populaire pour faire déclarer incompatibles, comme à Neufchâtel, les fonctions d'employé du Gouvernement cantonal et celles de député aux Chambres fédérales. Le peuple ayant adopté leur proposition, les radicaux voulurent se venger ; ils proposèrent un impôt progressif sur le capital. Adopté par la Constituante, le 17 janvier 1885, par 125 voix contre 77, ce nouvel impôt fut consacré par 29,095 électeurs contre 18,987, sur 60,285 inscrits.

Il est perçu un impôt sur la fortune mobilière et sur le produit du travail. Pour cette perception, la fortune imposable est divisée en 7 catégories, payant dans la proportion de 1 à 4, suivant une échelle de 1, 1 1/2, 2, 2 1/2, 3, 3 1/2, 4. La fortune imposable, frappée dans les catégories supérieures, est au bénéfice de taux des catégories inférieures pour la part correspondante à ces dernières [art. 19, § 3 de la Const.]. Le produit du travail et celui des usufruits sont frappés d'une manière distincte et à un taux inférieur, pour chaque catégorie, à celui du capital de la catégorie correspondante [art. 19, § 4].

« La loi vaudoise sur l'impôt progressif », écrit le chroniqueur politique de la *Revue Suisse*, « est absolument monstrueuse. Non seulement elle impose aux grandes fortunes des contributions énormes, mais elle soumet tout le monde à une inquisition, à des procédés qui sont la négation de la liberté et de l'indépendance personnelle. Les citoyens sont de fait livrés, pieds et poings liés, entre les mains de commissaires nommés

par le Gouvernement ou à sa dévotion, sans qu'ils puissent même invoquer la protection des tribunaux[1] ».

L'exactitude de cette appréciation a été corroborée par les événements : toutes les personnes aisées, possédant des capitaux facilement réalisables, ont quitté ce Canton que les étrangers n'osent même pas visiter.

Le Tessin a toujours été divisé en deux partis : le parti conservateur catholique avec une aile droite cléricale et une aile gauche qui se pique de libéralisme et un parti radical, hostile à la religion. Le jeu de chacun d'eux jusqu'ici était de s'emparer le plus possible de toutes les places, et comme, numériquement, ils étaient en force presque égale, c'étaient des luttes épiques dans lesquelles on donnait libre cours à toutes les passions et où se commettaient tous les excès [2].

Jusqu'en 1875, les libéraux occupèrent le pouvoir ; à cette époque, pendant les luttes religieuses, ils furent renversés et remplacés par les conservateurs. Ceux-ci, désireux de posséder une arme capable de faire écarter les lois radicales, demandèrent, en 1883, une révision constitutionnelle portant sur l'introduction du referendum facultatif et du principe que c'est le peuple qui émet le vote du Canton en matière fédérale. Cette révision partielle fut acceptée le 4 mars.

Les conservateurs ne tardèrent pas à s'apercevoir que l'arme qu'ils avaient cru diriger contre le parti radical, devait, en réalité, se retourner contre eux-mêmes. Le Grand Conseil vota une loi « concernant la correction du Tessin ». Le projet, dit le chroniqueur politique de la *Revue suisse*, était tout à l'a-

1. Dans Deploige, *op. cit.*, p. 165 ; V. dans la *Revue socialiste*, année 1894, t. XX,p. 567-588, un article très intéressant de M. Henri Mayor, « *l'impôt progressif dans le canton de Vaud* ».

2. La nouvelle Constitution du 2 octobre 1892 a consacré le principe de la représentation proportionnelle ; on luttera bien encore pour la majorité mais l'écrasement de l'un des partis par l'autre sera impossible puisque,tous deux, ils auront la place qui leur revient.

vantage du Canton. Assainir une grande vallée, la protéger contre les inondations périodiques, rendre à la culture des terrains importants avec un sacrifice d'argent relativement très minime, voilà ce qui semblait devoir rencontrer l'adhésion de tous. Les radicaux votèrent contre et, comme le fait observer M. Deploige, exploitèrent en même temps, avec la plus grande habileté, la jalousie du *Sotto genere* contre le *Sopra genere*, au profit duquel se faisait la correction. La loi fut rejetée et le Conseil d'Etat démissionna aussitôt.

En 1886, les radicaux protestèrent contre une loi qui tendait à donner à l'Église une autonomie plus grande dans ses rapports avec l'État ; elle fut acceptée par 11,651 voix contre 10,410. Une loi sur les finances fut rejetée, en 1891, bien qu'elle renfermât les plus sages et les plus utiles dispositions. L'esprit de parti, cette fois, du reste comme bien d'autres, fut plus fort que le véritable intérêt du pays[1].

L'objet des votations populaires a toujours été très varié ; c'est ainsi qu'à côté d'un Code civil il est facile de trouver une loi sur les hannetons.

Une considération générale se dégage de ce rapide examen : les assemblées représentatives cantonales cherchent le plus possible à soustraire leurs décisions au referendum. Ainsi, en 1890, dans le canton de Bâle-Ville, une nouvelle Constitution venait d'être votée et il fallait une loi organique électorale. Le Grand Conseil déclara l'urgence, car il qualifie souvent simples règlements des actes qui, en réalité, ont une valeur législative. Encore un exemple : dans les Grisons, les lois forestières, qui intéressent au plus haut degré tous les habitants, ont été soustraites au referendum dans les mêmes conditions. Dans le Valais, le referendum n'est nécessaire que pour certains actes,

1. Deploige, *op. cit.*, p. 167, nº 2.

ceux qui décrètent une dépense dont le chiffre est déterminé par l'article 15, § 1 de la Constitution. Cet article reste lettre morte dans la pratique « parce qu'on tâche toujours de ne pas dépasser d'un coup la somme au-dessus de laquelle on est forcé d'avoir recours au corps électoral ». Cette ruse, avouée cyniquement par un député, est tout à fait caractéristique.

Des chiffres rapportés plus haut, se dégage la conclusion que le plus souvent les lois ont été acceptées (excepté à Bâle Campagne).

Les acceptations n'ont pas toujours été l'expression sincère de la volonté du pays. Dans les Cantons comme dans la Confédération, il n'est pas difficile de faire voter par le peuple une loi autre que celle qu'il souhaite en réalité : 1° une disposition déplaisante est glissée dans une loi vivement désirée par le corps électoral [1] ; 2° les mêmes lois sont soumises plusieurs fois au peuple. Exemple : dans le canton des Grisons, l'assemblée représentative vota cinq fois un impôt direct qui fut toujours repoussé par les électeurs. La sixième fois, elle décida que la loi ne serait en vigueur que pendant cinq années et elle réussit de la sorte à la faire voter.

Il est très délicat de faire quelques précisions sur les résultats du referendum. J'en ferai cependant trois : *a*) le referendum est économique, parcimonieux, impitoyable pour toutes les dépenses ; *b*) il a un caractère particulariste assez tranché : le peuple veut maintenir les droits des Cantons et redoute sans cesse les empiètements du pouvoir central. En 1891, pour l'exécution de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, chaque Canton a été appelé à élaborer une loi. Dans plusieurs, les citoyens ont rejeté cette loi et ont mis ainsi en échec l'autorité fédérale ; *c*) le referendum n'a été ni révolutionnaire, ni démagogique ; il a au contraire manifesté des idées conservatrices. C'est ainsi que le peuple, à Berne et

1. Cf. *suprà*, pp. 346-347, Berne, suppression du referendum budgétaire.

à Neufchâtel, a rejeté une loi établissant un impôt progressif.

Dans certains Cantons, le vote est obligatoire[1]; dans d'autres, il ne l'est pas encore. Cette diversité dans la législation des États aboutit à un résultat indiscutable : dans ceux où le vote est obligatoire, la proportion des votants est beaucoup plus forte que dans ceux où le vote est libre. A Schaffhouse, en Argovie, Saint-Gall, Zurich, Thurgovie, la moyenne des votes valables est de 84, 83, 73, 74, 69 0/0, alors que cette moyenne descend à 48, 61, 57, 44, 43 et 39 0/0 dans les cantons de Berne, Fribourg, Valais, Genève, Vaud et Neufchâtel. Il y a là un état de choses qui crée un privilège au profit des États qui ont rendu obligatoire la présence des électeurs dans les sections de vote. Les plus peuplés réussiront de la sorte à imposer leur volonté à ceux, moins avancés, qui hésitent à consacrer un principe qui devient de plus en plus nécessaire, à mesure que croît l'indifférence des électeurs pour leurs propres affaires.

CHAPITRE IV

APPRÉCIATION GÉNÉRALE.

Avant d'aborder la question de savoir si la Suisse doit se féliciter d'avoir introduit le referendum dans sa Constitution, il faut s'occuper un instant du veto.

Le veto, a dit très justement M. Brissaud, a un caractère purement négatif. Il apparaît, moins comme l'exercice régulier

1. Aux Cantons déjà indiqués qui ont consacré ce principe, il convient d'ajouter ceux d'Argovie (Amende de 1 à 4 francs. Loi électorale du 22 mars 1871 et Règlement du Conseil d'État du 13 juillet 1871) et de Thurgovie (Amende de 1 franc. Loi électorale du 3 avril 1870.)

d'un droit, que comme un moyen d'opposition au gouvernement, et c'est ce côté révolutionnaire qui lui a nui surtout.

M. Bernet a violemment attaqué ce droit, le présentant « comme une espèce de paratonnerre contre les revendications démocratiques ». Toutes les critiques qu'il lui a adressées sont fondées et je suis tout à fait avec les politiciens qui le repoussent ; source de troubles, de continuelle agitation, le veto, vu son caractère essentiellement négatif, n'aboutira jamais à un résultat utile.

Ceux qui interrogent les écrits des hommes politiques, des publicistes et des jurisconsultes suisses sont frappés des divergences, du désaccord complet qui existe entre eux. Depuis que le referendum est pratiqué, il ne s'est pas formé un courant nettement déterminé pour ou contre ce mode d'exercice de la fonction législative.

« Les partis, dit Brunialti, jugent l'institution, non d'après sa valeur intrinsèque, mais d'après les services qu'elle leur rend ou qu'elle peut leur rendre ; c'est tellement vrai que, dans les Cantons, une plus large extension des « droits du peuple » est réclamée par des partis rivaux ; à Bâle par les radicaux, à Saint-Gall par les ultramontains »[1]. Cette idée est des plus justes.

Lorsqu'il fut question d'introduire le droit d'initiative dans la C. féd., cette proposition soutenue par la droite, se trouva combattue par les radicaux ; unie aux socialistes et aux radicaux démocrates, la droite triompha et devant l'A. F. et devant le corps électoral. Le *Journal de Genève* du 7 juillet 1891, surlendemain de la votation, écrivait : « Trois Cantons : Argovie, Thurgovie et Vaud, et deux demi-Cantons, Bâle-Campagne et Appenzell R. E. ont seuls voté *non*. Dans tous ces États, la majorité est radicale. On trouve également de fortes mino-

1. *La legge e la liberta,* I, p. 270.

rités d'opposants dans des Cantons radicaux comme Berne, Schaffhouse, Neufchâtel... Si nous mettons à part Bâle-Ville, Soleure et Genève, ce sont les Cantons catholiques qui ont fourni les plus fortes majorités d'acceptants. On peut dire que la révision qui vient d'être votée est l'œuvre des partis d'opposition, unis à une fraction de radicaux conséquents avec les principes démocratiques qu'ils professent ».

Quelques années auparavant, en 1884, le 6 juin, MM. Zemp, Keel et Pedrazzini, tous trois membres de la droite, avaient demandé une révision constitutionnelle afin de « donner une plus large extension aux droits du peuple ».

M. Zemp réclama le referendum obligatoire et l'initiative populaire. « Ce n'est pas sans une certaine anxiété que nous avons vu introduire le referendum dans la Constitution, il y a dix ans. Aujourd'hui nos appréhensions se sont dissipées. Fédéralistes, nous redoutions, en 1874, les conséquences de l'exclusion du vote des Cantons. Nous nous sommes mépris à cette époque, l'expérience est venue nous instruire, le peuple suisse s'est montré éminemment plus conservateur que ses députés [1]. » M. Carteret répondit : « je voudrais voir supprimer complètement le referendum ; oui, et surtout je ne veux pas du referendum obligatoire. Quant à l'initiative populaire, je la crains comme de la dynamite législative. Pour tout dire en un mot les prétendus « droits du peuple » ne sont, à mes yeux, que de la ferblanterie démocratique. Aux mains des cléricaux, ce sont des instruments qui ne servent qu'à enrayer le progrès [2] ».

Ainsi, fait curieux, le referendum a été introduit dans le droit public fédéral par les groupes les plus avancés du radicalisme, à une époque où il s'agissait de lutter contre le patriciat, contre l'ancienne oligarchie bourgeoise. Les choses ont

1. *Züricher Post*, n° du 21 juin 1884.
2. *Züricher Post*, n° du 23 juin 1884 ; Deploige, *op. cit.*, p. 171.

changé : c'est aujourd'hui de ce côté-là qu'il est le plus vivement attaqué. « Ce sont bien les radicaux qui ont dit, si je ne me trompe, le referendum est le phylloxéra de la démocratie, ou encore : l'initiative, c'est de la ferblanterie démocratique. Boutades que cela, je le veux bien, mais boutades sincères et qui montrent qu'on se débarrasserait volontiers, si la chose était possible, d'une institution fort gênante [1] ». Ce singulier revirement provient de ce que l'expérience a montré que le peuple pris en masse est plus conservateur que ses délégués. Cela est surtout vrai dans un pays agricole comme la Suisse.

La presse est divisée en deux camps.

Le referendum a toujours été défendu par le *Journal de Genève*. « Nous ne croyons pas », écrivait cette feuille en juin 1890, « que la Suisse ait jamais songé à donner des conseils à personne ; mais lorsque M. Spüller affirme que « les Suisses n'ont pas déjà tant à se louer du referendum », nous serions curieux de savoir auprès de quels Suisses il a pu se renseigner. Non seulement la Confédération comme telle se loue beaucoup de ce mode de contrôle ou d'appel au souverain qui a résolu à l'amiable bien des conflits, a dénoué des situations difficiles, mais les Cantons ont l'un après l'autre appliqué à leurs Constitutions particulières cette soupape de sûreté qu'ils ont trouvée d'un usage pratique et à laquelle ils se garderaient de renoncer. Même ceux qui s'y montraient hostiles au début s'y sont convertis en le voyant fonctionner ».

Les jurisconsultes sont aussi embarrassés que les hommes politiques pour se prononcer.

M. G. Naville se déclare, sans aucune hésitation, adversaire du referendum : « Croire que chaque citoyen arrive à se faire au sujet des lois une opinion personnelle et réfléchie, serait une manière de penser passablement naïve. Pour que tous les

1. Brissaud, *loc. cit.*, p. 419 *in fine*.

bergers des montagnes, tous les agriculteurs des vallées, tous les habitants des villes de la Suisse eussent sur des lois, souvent très compliquées, une opinion personnelle et réfléchie, il leur faudrait un degré de culture et des loisirs qui font et feront toujours défaut à la plus grande partie des populations..... Les lois sont soumises à la votation du peuple, ce qui ne permet pas, dit-on, de lui imposer des choses contraires à sa volonté. Cela est vrai lorsqu'il s'agit de lois claires et portant sur un point unique ; mais c'est là une exception assez rare. Dans un très grand nombre de cas, les chefs du parti politique en majorité dans les Conseils ont des moyens d'amener le peuple à faire, non pas sa volonté mais la leur... Indépendamment de ces considérations, un fait considérable ne permet pas d'attribuer pratiquement au referendum la valeur qu'il a en théorie, c'est le nombre considérable des abstentions. Ce qu'on appelle le peuple qui a accepté ou refusé une loi, ce n'est souvent qu'une partie très restreinte du corps électoral.

La législation par le peuple, entendue en ce sens que chaque citoyen pourrait étudier les lois proposées, les apprécier et se faire à leur sujet une opinion vraiment personnelle est, et sera probablement toujours, malgré l'instruction gratuite et obligatoire, une véritable chimère [1]..... »

Dubs, qui avait combattu le referendum, un peu entraîné par les événements, semble l'admettre, avec une certaine timidité néanmoins. Après avoir établi un parallèle entre le referendum obligatoire, qui répond seul à l'idée que le peuple doit nécessairement concourir à la législation d'une manière positive et le referendum facultatif, qui n'est « sous un autre nom que le veto rejeté naguère », il conclut ainsi :

« Mais, quelle que soit la forme du referendum, qu'il soit

1. *A propos du Referendum*, dans la *Représentation proportionnelle*, avril 1887 ; adde *La question électorale*. Genève, 1871, p. X ; *la Démocratie représentative*. Paris, 1881 ; Deploige, *op. cit.*, p. 173, n° 2.

obligatoire ou facultatif, il s'y rattache toujours une certaine faiblesse qui en fait une maigre compensation de la Landsgemeinde, à cause du morcellement du peuple lors de la votation, que d'ordinaire ne précède aucune délibération. Dans la Landsgemeinde, le pays apparaît dans son unité, et le sentiment de cette unité agit puissamment sur les individus et les ennoblit ; cette pensée ne trouve pas à s'exprimer quand on jette dans une urne un bulletin sur lequel est écrit un *oui* ou un *non*, sans qu'une discussion, ou du moins quelque chose qui y ressemble, ait précédé dans des cercles plus restreints. Il faut laisser à l'avenir le soin de trouver la forme qui réalisera le mieux cette idée, qui en elle-même est vraiment démocratique. La chose est encore nouvelle et l'expérience élucidera bien des points[1] ».

M. Hilty a publié, en 1887, dans l'*Archiv für œffentliches Recht*, une remarquable étude sur le referendum. A son avis, les résultats de cette institution ne sont pas mauvais : « Il va de soi, dit-il en terminant, qu'il serait déraisonnable de proposer le referendum au premier pays venu. Mais quand le corps électoral possède les qualités voulues, il faut préférer le referendum au régime représentatif pur pour quatre raisons, que nous allons résumer : 1° la législation acquiert un caractère doublement populaire. Le peuple apprend à mieux connaître les lois, surtout quand elles sont accompagnées de messages explicatifs. D'autre part, la Chambre est obligée de n'élaborer que des lois simples, courtes, compréhensibles pour la masse ; 2° le referendum entretient et fortifie le patriotisme, l'État n'apparaissant plus comme le domaine d'une classe privilégiée ; il développe aussi le sentiment de la responsabilité chez les électeurs en les appelant à prendre des décisions importantes pour l'avenir de leur pays ; 3° le grand avantage du referen-

1. *Op. cit.*, I, p. 214 ; Deploige, *op. cit.*, p. 175.

dum est de montrer où se trouve la majorité et de couper court du coup à toutes les protestations de la minorité ; 4° le referendum invite enfin les classes dirigeantes à rester en contact avec les classes inférieures et à s'occuper de leur éducation politique ».

Il y a quatre ans, ce même jurisconsulte écrivait dans la *Revue de droit international et de législation comparée* : « L'expérience qu'on a faite du referendum en Suisse est-elle satisfaisante ou non ? Cela peut être contesté selon qu'on en juge au point de vue d'un parti ; il n'est pas possible de contenter en même temps les radicaux et les ultramontains, et la plupart des renseignements pris là-dessus par les auteurs étrangers ont l'une ou l'autre de ces sources. Mais en se plaçant à un point de vue plus général, on peut affirmer que l'institution, là où elle existe, est populaire et que, sauf dans le Valais, elle n'a été nulle part ni abolie ni affaiblie. Elle vivifie l'esprit politique, donne au peuple une certaine estime de lui-même et un sentiment de responsabilité dans ses propres affaires ; enfin une connaissance de ses lois et de sa politique, qu'il ne pourrait acquérir autrement. Les lois ne peuvent pas être faites sans regarder toujours un peu de ce côté : il faut bien qu'elles puissent être comprises de tous et les classes supérieures gagnent un intérêt énorme à l'éducation du peuple et au contact permanent avec les classes inférieures, qui empêche cette animosité des classes, le plus grand fléau de notre temps. Si quelquefois les lois sont rejetées, ou, ce qui arrive le plus souvent, s'il faut les remanier, on ne peut pas encore tirer de ce fait une preuve suffisante *contre* l'institution. On pourrait citer plusieurs cas dans la Confédération et dans les Cantons où le rejet était fondé et où personne ne le regrette maintenant. Il serait d'ailleurs injuste de demander du peuple entier une infaillibilité qui ne fut jamais le privilège d'aucun Parlement. Et si l'on voulait enregistrer toutes

les mauvaises décisions prises par nos Grands Conseils ou par les Chambres fédérales au temps de leur omnipotence, il serait assez difficile d'adopter l'opinion d'un prudent Vaudois d'autrefois sur la justice bernoise : « Ces messieurs jugent tan- » tôt d'une manière, tantôt d'une autre, mais toujours bien » [1].

J'estime que, pour se faire une idée juste des résultats du referendum, il ne faut pas s'attacher à connaître les opinions de tels ou tels : il est préférable d'analyser le caractère des votations qui sont intervenues depuis 1874 et de voir si cette institution a été, dans les mains de la démocratie suisse, un instrument dont elle a su faire un emploi aussi sage que raisonné.

La première loi soumise au peuple a été celle du 24 décembre 1874 sur *l'état civil et le mariage*, publiée le 27 janvier 1875 et mise en vigueur depuis le 1er janvier 1876.

L'article 1er dispose : L'état civil et la tenue des registres qui s'y rapportent est du ressort des autorités civiles dans tout le territoire de la Confédération. Les officiers de l'état civil doivent être laïques et ont seuls le droit d'opérer des inscriptions sur les registres de l'état civil.

Aucun empêchement au mariage, aux termes de l'article 25, ne peut être formé sur des motifs confessionnels, économiques ou de police.

Désormais l'Église ne défendra plus les mariages mixtes, et les communes, le mariage des indigents.

Le mariage civil est établi comme en France et en Allemagne et l'union civile précède toujours l'union religieuse.

Dans l'article 40, § 5, la loi énumère les causes de divorce ; dans l'article 47, elle admet une sorte de divorce par consentement mutuel.

Cette loi fut adoptée à la majorité de 8130 voix.

Le résultat de cette première votation populaire est regretta-

1. *Loc. cit.*, pp. 476-477.

ble, car cette malheureuse loi a valu à la Suisse le triste honneur d'occuper le premier rang, en Europe, dans la statistique des divorces. En 1876, 1877, 1878, il y a eu successivement 1102, 1036, 1036 divorces soit, 4,90, 4,74, 5,03 pour 100 mariages, alors que cette même proportion a été en Belgique, de 1871 à 1875, de 0,27 ; en Hollande, de 1870 à 1871, de 0,41 ; en Suède, de 1871 à 1874, de 0,58 etc... Les autorités suisses se sont émues avec juste raison de cette législation qui tend à convertir le mariage, le plus sacré de tous les contrats, le seul véritablement indissoluble, en un bail temporaire. Le rapport du bureau de statistique pour l'année 1878 a exprimé ainsi le découragement des vrais patriotes : « Pour expliquer ce résultat peu flatteur pour nous, il nous faut admettre ou que les liens de famille sont beaucoup plus relâchés en Suisse que dans les pays auxquels nous la comparons, ou que les facteurs qui doivent opposer une digue à l'inconstance du cœur humain, la loi et les tribunaux, sont moins puissants chez nous qu'ailleurs [1] ».

Il faut dire, et cela est tout à l'honneur de la nation, que cette loi n'a été votée que par surprise, à la suite d'une sorte d'escamotage : « Nous avons en Suisse », écrit M. Ernest Naville, « une loi sur le mariage et le divorce qui porte les atteintes les plus graves à l'organisation de la famille et cette loi a été ratifiée par un plébiscite. Il est cependant permis de supposer que si elle avait été soumise seule à la votation populaire, elle aurait été rejetée. Admettre le contraire serait, je le crois, faire au peuple suisse une injure imméritée ; mais voici ce qui s'est passé. Les dispositions relatives au mariage et au divorce ont été réunies à d'autres dispositions relatives à l'état civil dont la nécessité était manifeste. Il a fallu adopter ou rejeter le tout ensemble ; et je suis convaincu qu'un grand nombre de citoyens

1. Cf. Ernst, *loc. cit.*, p. 399 ; Glasson, *Le mariage civil et le divorce*. Paris, 1880, pp. 381 sq., 464 sq. ; L. Bridel, *La puissance maritale*. Lausanne, 1879.

ont voté *oui* pour le bloc, non sans regret, tandis qu'ils auraient voté *non* sur la question du mariage, si elle avait été isolée [1] ».

Le même jour, le peuple rejeta une loi sur le *droit de vote des citoyens suisses* [2]. Avec le parti centraliste, il me paraît que les électeurs auraient agi avec sagesse en unifiant la législation sur cette matière si importante.

L'article 39 de la C. féd. dispose : la Confédération a le droit de décréter, par voie législative, des prescriptions générales sur l'émission et le remboursement des billets de banque. Il lui est interdit cependant de créer un monopole pour l'émission des billets de banque, et de décréter l'acceptation obligatoire de ces billets.

La loi sur l'*émission et le remboursement des billets de banque*, votée par l'A. F. le 18 septembre 1875, a été soumise au peuple à la demande de 33,749 citoyens et rejetée, le 23 avril 1876, par 193,253 voix contre 120,068.

Interrogé sur la portée de ce vote, un conseiller national répondit à M. Deploige : « Les gens compétents étaient en désaccord : les uns voulaient la liberté absolue d'émission, d'autres étaient partisans du monopole ; quant à la masse des électeurs elle n'entendait rien à la question. Elle se trouvait dans le cas des Ephésiens dont il est parlé au chapitre 29 de l'acte des Apôtres : *erat autem ecclesia confusa, et plures nesciebant « qua ex causa convenissent....* »

Le 1ᵉʳ octobre 1879, le comité central de l'Assemblée des délégués du *Volksverein* suisse demanda à l'A.F., par voie de pétition, « de procéder sans retard, de sa propre initiative, à la *révision des articles 39 et 120 de la C. féd.*, et cela séparé-

1. *A propos du Referendum*, dans la *Représentation proportionnelle*, t. VI, p. 58. Bruxelles, 1887 ; Deploige, *op. cit.*, p. 141.
2. Cf. *suprà*, pp. 331-335.

ment ». Par arrêté du 8 décembre, l'A.F. décida qu'elle ne tiendrait aucun compte de cette pétition.

Une campagne fut immédiatement organisée en vue de la révision de ces articles et, le 3 août 1880, M. Joos remettait une pétition revêtue de 56,526 signatures dont 52,588 valables.

Initiative populaire.

Les soussignés, citoyens suisses, se fondant sur l'article 120 de la C. féd., demandent par la présente la révision de l'article 39 de la C. féd. et désirent que cette révision soit faite de la manière suivante :

1° L'article 39 de la Constitution est supprimé ;

2° Il est remplacé par le suivant :

La Confédération a seule le droit d'émettre des billets de banque ou des bons du Trésor.

Toutefois elle ne pourra pas en décréter le cours forcé.

Le bénéfice résultant de l'émission des billets de banque ou des bons du Trésor sera partagé entre la Confédération et les Cantons dans des proportions à déterminer par la loi.

3° Cet article révisé sera soumis à la votation populaire.

4° Le C. F. est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Le peuple consulté le 31 octobre 1880 rejeta la proposition de révision (260,126 voix contre 121,099). Le 18 octobre 1891, la même question lui fut posée ; il la résolut *affirmativement* par 231,578 voix contre 158,615. Ainsi, en 1880, 260,126 citoyens refusent à la Confédération le monopole des billets de banque ; en 1891, 231,578 lui confèrent ce même droit !

Il est très probable, ainsi que l'a très justement fait observer M. P. Hymans, que le peuple n'a point compris ce qu'il y a de périlleux dans cette atteinte radicale au principe de la liberté commerciale, dans cet acheminement vers l'établissement d'une banque d'État, investie du privilège unique et perpétuel d'émettre du papier monnaie à sa guise et dans la limite qui lui plaira.

C'est avec raison que, à deux reprises différentes (9 juillet

1876 et 21 octobre 1877), les électeurs ont condamné la *taxe d'exemption du service militaire* qui n'a été adoptée qu'à la troisième fois, grâce, comme le dit M. Naville, « à la lassitude de la population qui sentait qu'il fallait en finir[1] ».

Le 21 octobre 1877, le corps électoral fut bien inspiré en acceptant la loi fédérale sur *le travail dans les fabriques* et en procédant de même, le 19 janvier 1879, pour la loi fédérale accordant des subventions aux chemins de fer des Alpes.

En 1879, à la suite d'une série de crimes qui eurent un grand retentissement, un courant ne tarda pas à se manifester en faveur du *rétablissement de la peine de mort*, abolie par l'article 65 de la C. féd. de 1874. L'A. F. vota la révision de l'article 65 ; sa décision fut confirmée, le 18 mai 1879, par 200,485 *oui* contre 181,588 *non*, et 13 1/2 États contre 6 2/2.

Le nouvel article 65 est ainsi conçu : « Il ne pourra être prononcé de condamnation à mort pour cause de délit politique. Les peines corporelles sont interdites ».

Les Cantons, désormais, eurent le droit de rétablir sur leur territoire la peine de mort pour crimes de droit commun. Lucerne, Uri, Schwyz, Obvald, Zug, Appenzell R. I., St-Gall et Valais ont seuls usé de cette faculté.

Cette votation qui rendit aux États un droit qui leur avait été enlevé par la Confédération, fut un triomphe pour le parti fédéraliste, pour l'autonomie cantonale.

Le 30 juillet 1882, le C. F. soumit au corps électoral une loi concernant les *mesures à prendre contre les épidémies*, qui prescrivait des mesures préventives, obligeait le médecin à dénoncer la maladie, rendait obligatoire l'isolement des malades et la vaccine ; toutes ces dispositions étaient sanctionnées

1. Cet impôt comprend : 1° une taxe personnelle de 6 francs ; 2° une taxe supplémentaire de 1,50 par 1.000 francs de fortune ou 100 francs de revenu jusqu'à 32 ans et de la moitié seulement de 32 à 44 ans. Cf. art. 35, *L. militaire française* du 15 juillet 1889.

par des pénalités. Le peuple, par 254,340 voix contre 68,027, préféra à l'utilité générale l'affection qui doit exister entre les membres d'une même famille et qui les oblige à rester unis dans les dangers comme dans la joie. Ce vote fut, comme le précédent, un triomphe pour le parti fédéraliste.

Le principe de la vaccine obligatoire a été supprimé dans cette loi ; ainsi modifiée, elle est entrée en vigueur le 1er janvier 1887 sans que les 254,340 citoyens qui l'avaient condamnée en 1882 aient songé un seul instant à formuler une demande de referendum.

A la même date, 30 juillet 1882, le peuple rejeta un arrêté fédéral relatif aux *brevets d'invention* (acceptants : 141.616 ; rejetants : 156.658). M. Deploige pense que le mouvement d'opposition auquel avait donné naissance la loi sur les épidémies fut tellement irrésistible qu'il emporta avec lui, dans sa chute, l'arrêté sur les brevets d'invention. Il n'y a là peut-être qu'une cause accessoire, la véritable devant être cherchée dans l'intention bien arrêtée qu'avait le pays de s'opposer à toute extension de la législation fédérale. Quoi qu'il en soit ce même arrêté fut soumis cinq ans après (10 juillet 1887) à la sanction populaire et accepté par 203,506 voix !

Le referendum fut provoqué, en 1882, à l'égard d'une mesure d'un caractère administratif plutôt que politique, mesure qui eut un très grand retentissement.

L'article 27 de la C. féd. porte : La Confédération a le droit de créer, outre l'Ecole polytechnique existante, une Université fédérale et d'autres établissements d'instruction supérieure ou de subventionner des établissements de ce genre. Les Cantons pourvoient à l'instruction primaire, qui doit être suffisante et placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile. Elle est obligatoire et, dans les écoles publiques, gratuite. Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir

d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance. La Confédération prendra les mesures nécessaires contre les Cantons qui ne satisferaient pas à ces obligations.

Depuis 1874, cette disposition n'avait jamais été appliquée ; presque partout l'instruction publique relevait des autorités cantonales et, dans les Cantons catholiques, l'enseignement était donné par les membres d'associations religieuses autorisées.

Les radicaux, poussés par la franc-maçonnerie, ne voulurent pas tolérer plus longtemps cet état de choses et ils commencèrent ouvertement la guerre religieuse.

Tout d'abord, les radicaux et libres penseurs des Conseils fédéraux firent décider une enquête dans tous les Cantons suisses :

Art. 1er. — Le C. F. est chargé de faire procéder immédiatement par le département de l'intérieur, au sujet de la situation des écoles dans les Cantons, aux enquêtes et études qui sont nécessaires pour assurer l'exécution complète de l'article 27 de la C. féd. et permettre de légiférer sur la matière.

Art. 2. — Pour mettre le département en état de satisfaire à cette tâche, il lui est donné un secrétaire particulier (*secrétaire de l'instruction publique*) avec un traitement annuel pouvant atteindre 6,000 francs. Ses attributions seront fixées par un règlement spécial qu'édictera le C. F.

Le but poursuivi était des plus simples : on voulait établir la violation de l'article 27 de la C. féd. et élaborer une loi fédérale sur l'enseignement qui aurait été neutre et laïque.

Aussitôt qu'elle connut cet arrêté, la Suisse tout entière se souleva, ne voulant pas entendre parler de l'enseignement « neutre » et « laïque » qui, malheureusement, se transforme trop souvent en enseignement anti-religieux. Un pétitionnement fut aussitôt organisé et l'on réunit bientôt 188,731 si-

gnatures (180,995 valables). Si la campagne qui précéda la votation fut des plus acharnées, son succès ne fut pas des plus heureux, car l'arrêté fédéral fut repoussé à l'énorme majorité de 146,129 voix. On ne peut que louer le bon sens du peuple suisse qui sut si bien condamner cette politique irritante et anti-religieuse.

Quatre lois ou arrêtés furent soumis au peuple, le 11 mai 1884, dans une même demande que l'on qualifiait à cette époque de « chameau à quatre bosses ».

1° La loi fédérale concernant l'*organisation du département fédéral de justice et de police.*

2° Un arrêté fédéral concernant une *subvention de 10.000 fr. à la légation suisse de Washington* [1].

« Que le peuple tout entier ait eu à se prononcer sur une semblable question, dit M. Droz, ce n'est pas de la vie politique saine. Si développée que soit l'éducation politique de notre peuple, elle n'est pas encore perfectionnée au point qu'il ne se trompe jamais sur la valeur relative des choses soumises à son appréciation. Il oublie ou méconnaît souvent les lois de la perspective et donne une importance capitale à des détails insignifiants [2] ».

La loi et l'arrêté ont été rejetés. Il ne faut attribuer à ce double échec qu'une seule cause : l'avarice souvent déplacée du peuple suisse.

1. L'arrêté fédéral du 28 janvier 1882 stipule, dans son article 1er, que le traitement annuel afférent à la représentation de la Confédération à Washington est fixé à 50.000 francs. — Le C. F., qui n'avait proposé que 40.000 fr., disait dans son rapport : « La dépense demeurera la même pour un consul général ou pour un agent diplomatique ; aussi tiendrions-nous à conserver notre liberté d'action pour ce choix, selon que les circonstances nous paraîtront demander l'une ou l'autre de ces solutions dans l'intérêt de la Suisse ». L'arrêté fédéral du 15 décembre 1883 visait une subvention destinée au Secrétariat de la légation suisse.

2. *La révision fédérale*, dans la *Bibliothèque universelle et Revue suisse*, 1885, I, pp. 24-25.

3° Un arrêté fédéral concernant les *taxes de patente des voyageurs de commerce.* Le 11 décembre 1883, l'A. F. avait voté l'arrêté suivant : Les voyageurs de commerce voyageant en Suisse pour le compte d'une maison suisse, pourront, sur la simple justification de leur identité, prendre, sans être soumis à aucun droit de patente, des commandes avec ou sans échantillons, pourvu qu'ils n'aient pas de marchandises avec eux.

Bien que contenant des dispositions excellentes, cet arrêté, sans qu'on puisse dire pourquoi, subit le sort des deux précédents.

4° Un arrêté fédéral pris en exécution de la motion Brosi, de l'année 1880, provoquée par l'issue sanglante du tir organisé à Stabio, le 22 octobre 1876, par les tireurs libéraux du district de Mendrisio (Tessin)[1]. Il s'agissait de l'*adjonction d'un article* (*74 bis*) *au Code pénal fédéral du 4 février 1843*, article ainsi conçu :

Art. 74 *bis.* — Lorsque dans une affaire criminelle de leur ressort, la confiance en l'indépendance ou l'impartialité de tribunaux cantonaux est ébranlée par suite d'agitations politiques, le C. F. peut renvoyer au tribunal fédéral l'instruction et le jugement de la cause, même s'il s'agit d'un crime non prévu par le présent Code. Dans ce dernier cas, le tribunal fédéral statue d'après la législation du Canton dans lequel le crime a été commis.

Ce nouvel article était destiné à soustraire les émeutiers tessinois aux tribunaux du Canton. Les fédéralistes combattirent avec énergie cette disposition qui faisait planer un doute

1. Le 30 septembre 1878, la Chambre d'accusation du Tessin renvoya devant les assises cantonales : Louis Catenazzi, le lieutenant-colonel Mola, A. Bernasconi, T. Induni, A. Mola, L. Moretti et A. Gusberti, tous accusés des crimes d'assassinat, meurtre, etc..... Le procès de Stabio se termina par l'acquittement de tous les individus mis en cause (14 mai 1880).

sur l'impartialité de la justice cantonale et qui les livrait aux caprices des passions politiques. Leurs efforts furent couronnés de succès.

Ces quatre lois ou arrêtés furent repoussés, en réalité, non pas parce que leurs dispositions étaient inacceptables, mais parce que le peuple voulut exercer une petite vengeance vis-à-vis de la politique radicale qui lui déplaisait. Singulier procédé, en vérité, qui consistait à rejeter de bonnes lois et à se priver de leurs utiles effets pour condamner une politique qui avait élevé des tarifs de péage et occasionné les troubles du Tessin ! Ce n'est pas sans raison que le rédacteur de la *Revue suisse* écrivait alors : « Cela nous promet de belles votations ».

Le C. F., le 25 octobre 1885, soumit à la votation populaire un arrêté fédéral du 26 juin de la même année modifiant partiellement la Constitution en vue du règlement de *l'alcoolisme, de la fabrication et de la vente des boissons distillées.*

Aux termes du nouvel article (32 *bis*), la Confédération a le droit de décréter, par voie législative, des prescriptions sur la fabrication et la vente des boissons distillées. Cette règle souffre une grave exception pour « la distillation du vin, des fruits à noyaux et à pépins et de leurs déchets, des racines de gentiane, des baies de genièvre et d'autres matières analogues à l'excepté des prescriptions fédérales concernant la fabrication et l'impôt ». Les restrictions ne visaient que l'alcool provenant des matières amylacées. Le commerce des boissons alcooliques distillées ne sera plus soumis par les Cantons à un impôt spécial quelconque. Les recettes nettes de la Confédération résultant de la distillation indigène et de l'élévation correspondante des droits d'entrée sur les boissons distillées seront réparties entre tous les Cantons proportionnellement à leur population de fait établie par le recensement fédéral le plus récent.

Le but immédiat de cette révision était d'assurer la liberté

de circulation des boissons sur tout le territoire de la Confédération, tout en supprimant les droits d'entrée. Il n'était nullement question du monopole.

Les Suisses sont restés insensibles aux protestations des intéressés : buveurs de schnap, distillateurs, et ils ont très heureusement cherché à combattre un des plus grands maux de la société contemporaine en donnant au principe de la révision une majorité de 72,787 voix. La loi fédérale concernant les spiritueux, élaborée peu après (23 décembre 1886), rencontra l'opposition des mêmes intéressés qui, au nombre de 52,412, signèrent une demande de referendum. Cette loi fut acceptée à l'énorme majorité de 128,626 voix; elle décida qu'à partir du 20 juillet 1887, l'importation et la fabrication de l'alcool en Suisse pour les particuliers serait interdite et l'importation des spiritueux de qualité supérieure soumise à une taxe de monopole invariable et fixe de 80 francs par quintal métrique, poids brut, en sus du droit d'entrée[1]. Les résultats de cette mesure ont dépassé toutes les espérances : tandis que, de 1878 à 1885, la consommation de l'alcool avait suivi une marche ascendante, depuis 1886 elle a diminué dans la proportion de 25 à 30 0/0. Il est juste d'ajouter que le rendement fiscal a été pour la période dont nous possédons les statistiques de 33 0/0 inférieur aux prévisions. Le message du C.F. de 1886, à l'appui du projet de loi, évaluait le bénéfice net à 8,820,000 francs; la moyenne annuelle n'a été que de 5,192,000 francs[2].

En vertu de l'article 64 de la Constitution fédérale, l'A. F. avait été obligée d'élaborer une loi fédérale sur la

1. Avant 1887, la fabrication et la vente de l'alcool étaient libres dans presque tous les Cantons ; dans quelques-uns seulement, un impôt très minime était perçu sous le nom d'*ohmged* ; Genève seul avait un octroi.

2. Les recettes se sont successivement élevées en 1887-88, 1889, 1890, 1891, 1892, 1893, 1894 à 4.957.000 francs, 5.249.000 francs, 6.662.000 francs, 6.013.000 francs, 5.778.000 francs, 5.368.000 francs, 4.913.000 francs.

poursuite pour dettes et la faillite destinée à établir l'unité dans une matière régie par vingt-cinq législations différentes[1]. Le referendum fut organisé, moins contre la loi considérée en elle-même, que contre la majorité des Conseils. 244,317 citoyens (contre 217,921) acceptèrent cette loi[2].

Le 26 octobre 1890, eut lieu une votation populaire sur l'arrêté fédéral du 13 juin 1890 concernant un article additionnel à insérer dans la C. féd. en vue d'attribuer à la Confédération le droit de légiférer dans le domaine de l'*assurance en cas de maladie et d'accident.*

Art. 34 *bis.* — La Confédération introduira, par voie législative, l'assurance en cas d'accident et de maladie en tenant compte des caisses de secours existantes. Elle peut déclarer la participation à ces assurances obligatoire en général ou pour certaines catégories déterminées de citoyens.

Ce nouvel article a été accepté par 283,228 *oui* contre 92,200 *non.* Le peuple suisse a inauguré ainsi une politique qui, très certainement, entraînera de lourdes charges et peut-être quelques bienfaits.

La loi fédérale du 26 septembre 1890 concernant les *fonctionnaires et employés fédéraux devenus incapables de remplir leurs fonctions* fut présentée au corps électoral le 15 mars 1891. Le C. F. était autorisé à payer aux fonctionnaires, à la suite de mise à la retraite, de non-réélection ou d'infirmités contractées pendant le service, s'ils étaient restés en fonctions pen-

1. Cette loi a été traduite dans l'*Annuaire de lég. étr.*, t. XIX (lois votées en 1889), pp. 606 sq., par M. Thaller.

2. Chaque Canton fut chargé d'élaborer une loi pour réglementer les détails d'exécution. Dans plusieurs, le corps électoral refusa de sanctionner les mesures qui lui étaient soumises. Comme le droit cantonal ne pouvait pas mettre en échec le droit fédéral, le C. F., par son message du 24 juillet 1891 (*Feuille fédérale*, III, 374), a demandé à l'A. F. l'autorisation d'ordonner d'urgence et à titre provisoire l'exécution de la loi dans les Cantons qui ne l'avaient pas prescrite. *Annuaire de législation étrangère.* Lois votées en 1891, p. 660.

dant 15 années au moins, une indemnité de 2.000 francs au maximum et de 2.500 après 30 années de services, ladite indemnité calculée suivant les règles déterminées par la loi. C'était la première fois qu'il était question d'accorder des pensions de retraite aux anciens serviteurs de l'Etat. Malgré son caractère essentiellement humanitaire, cette mesure fut condamnée à l'énorme majorité de 262,126 voix. « Jamais encore », dit le chroniqueur politique de la *Bibliothèque universelle*, « la Suisse n'avait été témoin d'une aussi extraordinaire votation. La loi repoussée avait été, en effet, votée à l'unanimité par les deux Chambres; tous les organes influents de la presse l'avaient recommandée comme « une œuvre de justice et de saine économie ».

L'échec de cette loi est regrettable, d'autant plus que les Suisses n'ont pas fait preuve d'intelligence : n'est-il pas déraisonnable de garder dans les bureaux des infirmes, des vieillards qui ne font aucun travail utile et qui touchent l'intégralité de leur traitement, alors qu'avec une modique retraite il serait facile de les écarter et de leur substituer des employés plus jeunes, aptes au travail ?

La Suisse, pas plus que les nations de l'ancien ou du nouveau Continent, n'a pas pu échapper à ce courant protectionniste qui se manifeste partout depuis quelques années ; aussi, par 220,004 *oui* contre 158.934 *non*, elle a approuvé les nouveaux *tarifs douaniers*. L'intérêt tout particulier que présentait ce referendum a laissé les électeurs dans la plus grande indifférence puisqu'il y eut 251.360 abstentions.

Un arrêté fédéral du 25 juin 1891 avait décrété l'*achat par l'Etat du chemin de fer Central suisse* « dans la totalité de sa fortune mobilière et immobilière » aux conditions stipulées dans le contrat du 3 avril précédent conclu entre le C. F. et la direction du Central suisse. C'était le commencement de la nationalisation de tous les chemins de fer.

De nombreuses critiques furent adressées au principe consacré par cet arrêté fédéral : 1° Il constituait une réforme centralisatrice et augmentait l'autorité du pouvoir central en lui soumettant une nouvelle catégorie de fonctionnaires ; 2° L'achat entraînerait une forte dépense : un syndicat de banquiers juifs avait accaparé les actions du Central suisse et, à l'annonce du rachat, avait fait hausser leur cours dans des proportions exorbitantes. L'État aurait dû traiter avec ce syndicat qui aurait presque seul bénéficié du résultat de l'entreprise.

Les électeurs surent déjouer les plans des juifs berlinois : le rachat fut écarté par 289,406 voix contre 130,729, soit à une majorité de 158,677 voix.

Le referendum du 6 décembre 1891 a eu une conséquence tout à fait inattendue : M. Welti, Président de la Confédération, donna sa démission, se croyant atteint par le rejet de ce projet qu'il avait défendu avec une certaine éloquence, soit à l'A. F., soit dans des réunions publiques. En quittant le pouvoir dans de telles conditions, il a créé un précédent qui aura peut-être dans la suite une certaine importance ; jamais, avant lui, le membre de l'A. F., auteur d'un projet écarté par les Conseils ou le Corps électoral, n'avait donné sa démission.

La *création des postes diplomatiques* et les traitements qui leur étaient affectés ont toujours fait l'objet d'arrêtés des Chambres soumis au referendum, tandis que les postes consulaires étaient créés par décisions du C. F. et les indemnités nécessaires fixées par le budget.

Le C. F. [1] a demandé à l'A. F. le droit de créer de nouveaux postes diplomatiques et de supprimer ceux qui lui paraîtraient inutiles, à la seule réserve du contrôle budgétaire de l'Assem-

1. Cf. Message et projet d'arrêté du 19 mai 1893 (*Feuille fédérale*, 1893, 2, 167) ayant pour but de fixer le mode de création des postes diplomatiques, et consulaires, la nomination et la rétribution des titulaires.

blée. Mais celle-ci est allée plus loin et elle a stipulé qu'aucun nouveau poste ne sera créé sans son autorisation préalable, ses décisions, en cette matière, devant échapper au referendum.

Les partis extrêmes, conservateur, catholique et socialiste, ont formé une sorte d'alliance contre cette mesure votée en juin 1894 ; ils ont organisé un pétitionnement et recueilli 57,040 signatures. La votation populaire a eu lieu le 3 février 1895 et par 222,396 voix contre 171,732, le peuple a rejeté cette loi. Étant donnée l'impopularité des diplomates, ce résultat était prévu. Ainsi les citoyens continueront à juger, chose véritablement absurde, de l'importance d'un poste diplomatique, une des questions les plus délicates de la politique extérieure.

Les dernières votations qui ont lieu ont été examinées dans le chapitre III du livre I et on n'a pas oublié que le peuple suisse a fait preuve de sagesse en repoussant les projets qui lui étaient soumis par un parti qui, dans tous les pays, semble vivre et vouloir se maintenir en faisant miroiter aux yeux des masses ignorantes, quelquefois avides d'innovations, des propositions fantaisistes, irréalisables et qui, au lieu de servir les intérêts des citoyens trop naïfs, ne profitent qu'aux intrigants qui les ont faites.

De l'étude de ces votations populaires, je dégagerai les idées générales suivantes :

1°. — Parmi les nombreuses objections adressées au système du referendum, deux, pour le moment, doivent être retenues : α) une nation convoquée trop souvent pour émettre son avis sur des propositions de loi se lassera bientôt de la lourde charge à elle imposée et les plus tristes éventualités seront à redouter. Platon n'a-t-il pas dit : « Ce qui fait la ruine de l'État démocratique n'est-ce pas le désir insatiable de ce qu'il regarde comme son bien suprême, la liberté ? Or, l'amour de la liberté porté à l'excès et accompagné d'une indifférence ex-

trême pour tout le reste ne bouleverse-t-il pas ce gouvernement et ne rend-il pas enfin la tyrannie nécessaire ? » ; β) Le referendum facultatif est un instrument de perpétuelle agitation : il faut d'abord réunir le nombre de signatures déterminé par la loi, puis, à cette agitation, en succède une nouvelle pour le vote définitif.

La multiplicité des votations n'a jamais engendré en Suisse une lassitude quelconque, de nature à entraîner la ruine de toutes les libertés [1]. Ce résultat est dû aux anciennes traditions de ce peuple, à son caractère exceptionnel, à son amour inné pour la liberté qui lui a fait et lui fera toujours mépriser la tyrannie.

En second lieu, la plus grande tranquillité, le sang-froid le plus remarquable, ont toujours été un des traits dominants du caractère suisse, chose curieuse, même lorsqu'il a pratiqué le referendum facultatif. « Jamais jusqu'à aujourd'hui, les consultations populaires n'ont été l'occasion de désordres ou de violences. Souvent la nation se divise. La paix publique n'en ressent point d'atteinte et les dissentiments que suscitent les plus brûlantes questions n'affaiblissent point entre les citoyens des régions les plus différentes, presque les plus opposées par le tempérament, le langage et la religion, ces liens d'entente générale et commune auxquels la République helvétique doit son unité et son originalité et dont la solidité assure son avenir » [2].

Le referendum n'est pas pour la Suisse un instrument révolutionnaire parce que, dans cet heureux pays, où l'égalité des conditions est très grande, l'esprit de la majorité des citoyens n'est pas hanté par ces idées de réorganisation sociale et d'agita-

1. Cf. cependant *suprà*, pp. 135-136 et *infrà*, p. 439, n° 2.

2. P. Hymans, *Le referendum dans la Constitution suisse*. Extrait de la *Revue de Belgique* du 15 janvier 1892, pp. 82 sq. — Bruxelles, 1892, p. 21.

tion révolutionnaire qui causent tant de ravages chez les autres peuples. De plus, par ses traditions, ses mœurs, son instruction, cette nation manie avec moins de dangers l'instrument politique dont un grand peuple ne se servirait qu'en risquant de se frapper lui-même. La Suisse réunit à peu près toutes les conditions requises par Rousseau pour l'existence des véritables démocraties : « Premièrement, un État très petit, où le peuple soit facile à rassembler et où chaque citoyen puisse aisément connaître tous les autres ; secondement, une grande simplicité de mœurs qui prévienne la multitude d'affaires et de discussions épineuses ; ensuite beaucoup d'égalité dans les rangs et dans les fortunes, sans quoi l'égalité ne saurait subsister longtemps dans les droits et l'autorité ; enfin peu ou point de luxe, car le luxe est l'effet des richesses, ou il les rend nécessaires ; il corrompt à la fois le riche et le pauvre, l'un par la possession, l'autre par la convoitise ; il vend la patrie à la mollesse, à la vanité ; il ôte à l'État tous ses citoyens pour les asservir les uns aux autres et tous à l'opinion [1] ».

2°. — Ceux-là mêmes qui appellent les radicaux au pouvoir sont parfois les premiers à condamner leurs projets de loi.

Les catholiques, après dix années de Kulturkampf, las d'être molestés par les radicaux, invoquèrent l'appui du peuple et lui demandèrent de repousser toutes les lois fédérales jusqu'à cessation du conflit religieux. Le 11 mai 1884, le peuple, fatigué par ces querelles, rejeta quatre lois se prononçant moins sur ces lois, qui lui plaisaient au fond, que sur la politique générale du gouvernement qu'il n'approuvait plus. Au mois d'octobre, lors des élections générales pour le renouvellement du C.N., il donna la majorité aux radicaux comme par le passé.

L'explication de ce curieux phénomène politique n'est pas difficile à trouver. Au lieu de reposer comme dans tous les pays

1. *Op. cit.*, III, 4.

sur trois têtes : la Chambre des députés, la Chambre haute et le souverain, le pouvoir, en Suisse, appartient au corps électoral et il est assez naturel que les électeurs qui possèdent le droit d'initiative et le referendum ne se préoccupent pas de la « couleur » de leurs députés ; ils sont leurs propres législateurs et ils ont toujours les lois et même *toutes* les lois qui leur conviennent ; pour qu'une loi n'intervienne pas contre leur gré, il n'est pas nécessaire que leurs mandataires soient inspirés par les idées qui les inspirent eux-mêmes. « Dans le parlement helvétique, les partis n'ont plus de programmes ou leurs programmes ne remuent plus le pays. C'est que la vie de la Suisse n'y est plus, si elle y a jamais été. C'est, pour être bref, que le parlementarisme n'est que comme un placage sur l'histoire nationale[1] ».

Autre singularité : l'Assemblée législative reste en fonctions après avoir été condamnée par ses commettants. En France, après une votation populaire identique à celle du 11 mai 1884, la Chambre aurait immédiatement donné sa démission, de même après celle du 15 mars et du 6 décembre 1891. « Se soumettre et obéir au souverain nous paraît plus démocratique que de se démettre, disait un jour un ancien conseiller national. Puis, un parti ne cède pas volontiers la place à l'adversaire, parce qu'il trouve en général qu'il y a avantage pour lui à demeurer au pouvoir ». Quoiqu'il advienne, les conseillers arrivent toujours jusqu'au terme de leur mandat et alors seulement leur responsabilité politique se trouve en jeu, en ce sens que leur conduite antérieure les fait réélire ou non.

3o. — Dans la plupart des scrutins, on est frappé par le nombre très considérable des abstentions.

Ainsi, lors de la votation du 30 juillet 1882 sur l'arrêté fédéral adoptant une loi fédérale concernant les mesures à prendre contre les épidémies, sur 635,249 électeurs, il y a eu

1. Benoist, *loc. cit.*, p. 313.

312,982 abstentions (près de 50 0/0). Le 11 mai 1884 (subvention à la légation suisse de Washington), il y en a eu 276,757 en considérant comme abstentionnistes ceux qui ont remis des bulletins blancs et nuls (634,299 électeurs inscrits) ; le 18 octobre 1891 (tarif des douanes), 275,434 ; le 4 mars 1894 (législation ouvrière), sur environ 700,000 électeurs, il n'y a eu que 280,000 votes exprimés !

Le vote obligatoire semble s'imposer de plus en plus : pour assurer l'exercice pacifique et régulier de la vraie démocratie, il faut que le corps électoral tout entier se prononce et non plus une fraction seulement. La fréquentation du scrutin doit être obligatoire au même titre que les fonctions de juré, le paiement de l'impôt et le service militaire.

4°.— Sur 35 lois ou propositions de révision qui ont été présentées au peuple, 14 seulement ont été acceptées. Comment expliquer le nombre relativement très considérable des mesures qui, votées par l'A. F., ont été rejetées par les comices populaires ?

Sumner Maine explique ainsi ce résultat : « Il se peut qu'à force d'agitation ou d'objurgations on provoque dans l'esprit des citoyens ordinaires l'impression plus ou moins vague qu'ils souhaitent du changement sur un point donné. Et quand l'agitation s'est calmée jusqu'à la lie, quand l'excitation s'est éteinte, quand le sujet a été rebattu, quand la loi est sous les yeux de l'électeur dans tous ses détails, ce dernier est sûr d'y trouver quantité de choses de nature à troubler ses habitudes, ses idées, ses préjugés ou ses intérêts, si bien qu'à la longue il finit par voter *non* sur tout ce qu'on lui propose[1] ».

Ce système qui suppose de la part de chaque citoyen un examen très attentif et très complet de la loi paraît peu vraisemblable et il convient de chercher ailleurs la cause du désaccord. Ce désaccord provient, à mon avis, de ce que la majorité des

1. *Op. cit.*, p. 141.

électeurs n'est pas représentée dans les assemblées législatives qui peuvent ne représenter que la moitié des votants plus un par collège, de telle sorte que si une loi est votée à la majorité d'une voix, elle n'émane que du 1/4 des électeurs plus deux. Au moment de la votation populaire, les électeurs non représentés font pencher la balance de leur côté et condamnent ce qu'a admis la majorité apparente. C'est ce qui explique comment les minorités diverses, vaincues dans les élections législatives, se coalisent pour faire échouer, un jour de votation populaire, les décisions de l'A. F. Le seul moyen de mettre un terme à cette situation est de consacrer, avec le vote obligatoire, le principe de la représentation proportionnelle de tous les éléments du corps électoral. Lorsque, autant que cela dépendra des institutions, l'accord de la majorité des corps élus et de la majorité des électeurs sera ainsi établi, la demande d'un referendum n'aura plus sa raison d'être.

« Que l'on pense de la représentation proportionnelle ce qu'on voudra », dit M. Wuarin, « toujours est-il qu'il n'est pas aisé de voir comment la démocratie suisse, dans son évolution actuelle, y pourrait échapper. Une condition est nécessaire d'abord à un pays doté du referendum : c'est que la composition des corps élus corresponde à celle du corps électoral... Or, l'expérience a démontré que cette harmonie n'existe pas en Suisse ; aussi le referendum y a-t-il pris un caractère foncièrement négatif. Pendant ses seize années d'existence sur le terrain fédéral, pour ne point parler de ses effets ailleurs, il a dit non plus haut et plus souvent que oui... Le referendum demeurera un « sabot » aussi longtemps que les assemblées délibérantes seront formées suivant un mode qui élimine les minorités et sème des germes de mécontentement et d'irritation dans les esprits »[1].

1. *L'évolution de la démocratie en Suisse* apud *Revue des Deux-Mondes*, 1er août 1891, p. 637.

C'est sous l'influence de ces idées que la cause de la représentation proportionnelle a fait, en Suisse, les plus grands progrès.

5°. — Presque tous les gouvernements sont portés à dépenser avec prodigalité l'argent des contribuables, soit parce qu'ils en retirent un profit ou que quelque honneur en rejaillit sur eux, soit aussi parce que l'intérêt personnel des gouvernants n'est pas appelé à en souffrir. Grâce au referendum, le peuple suisse a fait un très bon emploi de ses finances : il s'est toujours montré hostile à la bureaucratie et économe des deniers publics. Cet esprit d'économie a été exagéré quelquefois et a fait écarter certaines mesures utiles ou humanitaires. « Ce même esprit de parcimonie imprègne plus particulièrement en Suisse les populations rurales auxquelles appartient dans la composition du corps électoral l'incontestable suprématie du nombre. En Suisse, comme partout ailleurs, le paysan n'admet d'autre politique que celle qui lui conserve intacts sa bourse, son champ, sa récolte. Sa vision s'arrête aux clôtures de son étroit domaine. Le clocher de son village marque le terme de son horizon. Et en dehors des heures exceptionnelles où quelque puissant coup de vent brise ces barrières, élargit sa vue et secoue sa torpeur, il reste insensible à ce qui n'est point son bien présent et individuel. Les grands intérêts moraux et intellectuels échappent à son regard et n'émeuvent point son âme [1] ».

6°. — Le referendum facultatif, en matière législative, a été seul consacré par la Constitution de 1874. Le referendum obligatoire n'aurait-il pas produit de meilleurs résultats ?

Pour répondre à cette question, il est utile d'établir un parallèle entre le referendum obligatoire et le referendum facultatif.

a) Le referendum facultatif, soutenu par les conservateurs protestants et radicaux, est toujours un acte d'hostilité à l'égard

1. Hymans, *op. cit.*, p. 24 ; Cf. Benoist, *loc. cit.*, p. 284.

des Chambres représentatives. M. Hilty fait observer avec grande raison que le rejet d'une loi par le peuple est un blâme et qu'une loi acceptée malgré l'opposition d'une forte minorité se trouve affaiblie dans la considération populaire ; elle a subi une *capitis diminutio*.

A ce point de vue, le referendum obligatoire a une supériorité incontestable.

b) Le referendum facultatif n'étant pas régulier, périodique, a un caractère révolutionnaire. L'agitation qui précède les votations générales paralyse la marche des affaires et échauffe les passions. Il entretient dans le pays une agitation continuelle car il suppose deux campagnes : la première pour l'obtention du nombre réglementaire de signatures, la seconde pour arriver au vote définitif.

Avec le referendum obligatoire, on n'a pas à redouter la même agitation parce qu'il n'y a qu'une seule campagne.

c) Le referendum facultatif développe la puissance des comités ; il pourra un jour déplacer la véritable direction des affaires publiques et la faire passer des autorités établies, légitimes, à certaines coalitions populaires organisées pour réunir le nombre de signatures exigé par la loi.

d) Le referendum facultatif donne naissance à toutes sortes d'abus pour l'obtention des signatures, et, si l'on veut reconnaître la vérité, il faut bien avouer qu'en Suisse il n'est guère profitable qu'aux cabaretiers.

e) Avec le referendum facultatif, les lois les plus mauvaises ne sont pas toujours attaquées. Cet aveu de M. Hilty est à retenir : « ...Je présume que de toutes les lois et décrets rejetés, une seule loi, celle sur les pensions de retraite et peut-être encore l'arrêté instituant un secrétaire fédéral de l'instruction publique, se sont heurtés à une aversion véritable et non passagère, dirigée contre le fond plutôt que contre la forme ».

Les partis d'opposition, le parti conservateur catholique en particulier, discutent depuis longtemps l'opportunité de transformer le referendum fédéral facultatif en referendum obligatoire. Il faudrait pour ce faire réviser la Constitution ; personne jusqu'ici n'a eu le courage de proposer nettement la chose. Les hommes éclairés se rendent très bien compte des dangers que présenterait le maniement d'un frein aussi puissant, d'une machine aussi encombrante. Si l'introduction du referendum obligatoire était proposée, nous verrions le parti radical qui en était, il y a 20 ans, l'initiateur et l'apôtre, faire les plus grands efforts pour empêcher le peuple de le voter.

Le *Journal de Genève* n'est pas partisan du referendum obligatoire : « Le régime actuel de la Confédération est la démocratie *représentative* tempérée, ou, pour mieux parler, perfectionnée par le droit donné au peuple d'évoquer à son tribunal les décisions de ses représentants. Le referendum obligatoire nous ferait passer à un régime différent, celui de la démocratie *directe*.

Ce dernier système, sous couleur d'étendre les compétences populaires, prive en réalité les citoyens d'un droit précieux, celui de s'en rapporter à leurs représentants lorsqu'ils les jugent mieux éclairés qu'eux-mêmes. Qu'arrive-t-il ? Les citoyens consciencieux, n'ayant ni les connaissances, ni le loisir nécessaires pour se livrer à l'étude approfondie des projets de lois, s'abstiennent. Ceux-là seuls viennent au referendum, qui ont vu dans le projet soumis à leur appréciation quelque disposition contraire à leurs vues ou à leurs intérêts. Leurs rangs se grossissent du groupe des électeurs qui pratiquent, constamment et par système, la politique négative, et le referendum obligatoire devient ainsi un formidable obstacle à tout progrès législatif.

Voilà ce qu'enseigne l'expérience des Cantons qui possèdent le referendum obligatoire. Elle n'est pas faite pour

engager le peuple à introduire ce nouveau rouage dans les institutions de la Confédération [1] ».

J'adresserai encore deux reproches au referendum obligatoire : *a*) Il suppose un critérium permettant d'affranchir de la votation populaire, non seulement les arrêtés peu importants, mais aussi les affaires diplomatiques, traités internationaux, décisions sur la paix et la guerre etc... Ce critérium est presque impossible à trouver ; au sein des Chambres, son établissement susciterait les discussions les plus vives ; au nom de la démocratie on chercherait à donner la plus large extension à la liste des mesures à soumettre obligatoirement à la sanction populaire ; *b*) Dans les Cantons où le referendum est obligatoire, toutes les lois, même le budget, sont d'office soumis au peuple. Outre les inconvénients qui résultent d'appels trop fréquents des citoyens au scrutin, il a pour effet d'enrayer en plusieurs endroits presque complètement les affaires publiques et l'action des pouvoirs de l'Etat ; il constitue ainsi une entrave à tout progrès raisonnable.

Maintenant de ces deux referendum, quel est le préférable ? Au point de vue de la législation pure, il est incontestable que c'est le referendum obligatoire, qui se rapproche le plus du gouvernement direct pur. C'est la démocratie directe exerçant une surveillance, un contrôle de tous les instants, sur la démocratie représentative ; c'est la souveraineté populaire se manifestant, non pas seulement par l'élection de députés, mais d'une façon permanente, dans une sphère déterminée. Au point de vue de l'utilité pratique, le referendum facultatif est peut-être meilleur : malgré les graves reproches qui lui ont été adressés, il est comme une forme transitoire, une sorte d'école, permettant aux citoyens qui n'ont pas encore l'habitude du *selfgovernment* de s'initier à l'art si délicat, si difficile

1. Dans Marsauche, *op. cit.*, pp. 242-243.

de faire la loi ; il intervient moins souvent ; il laisse à la nation plus de loisirs et risque ainsi de la lasser moins facilement. De telle sorte qu'ici, comme dans plusieurs autres domaines, nous nous heurtons à une antinomie : ce qui, en théorie, est souhaitable, devient mauvais dans la vie pratique.

7o. — J'ai été vivement frappé par ce fait que, souvent, le referendum a été, entre les mains de la nation suisse, une arme inutile, qu'elle n'a pas su manier, dirigée contre elle et dont on s'est servi plus d'une fois pour confisquer sa volonté, cette volonté que les radicaux et les démocrates ne manquent jamais d'appeler souveraine. Il existe, en effet, trois moyens pour obtenir le vote d'une loi que le peuple repousserait s'il lui était possible de conserver son entière liberté. *a*) Une loi très longue, où se trouvent à la fois des dispositions bonnes et mauvaises, est soumise aux citoyens ; les premières entraînent avec elles les secondes et les font adopter. C'est ce qui a eu lieu pour la loi fédérale du 23 mai 1875, sur l'état civil et le mariage. Même subterfuge à Berne, en 1880, pour la suppression du referendum budgétaire ; *b*) Quand une loi est rejetée par le peuple, elle lui est présentée de nouveau et ainsi de suite, jusqu'à ce qu'il consente à l'accepter, par lassitude plutôt que pour toute autre raison. La loi fédérale sur la taxe d'exemption du service militaire fut soumise à l'acceptation populaire le 9 juillet 1876 et rejetée à une assez forte majorité ; le 21 octobre 1877, elle subit un nouvel échec et ce n'est qu'en 1878 qu'elle échappa enfin au referendum. De même, la loi fédérale du 18 septembre 1875 sur l'émission et le remboursement des billets de banque a été rejetée deux fois : le 23 avril 1876 et le 31 octobre 1880 ; elle a été acceptée le 18 octobre 1891. La loi sur les brevets d'invention, écartée le 30 juillet 1882, a été acceptée le 10 juillet 1887 avec 145,644 voix de majorité. La loi fédérale du 31 janvier 1882 concernant les mesures à prendre contre les épidémies, bien que condamnée le 30 juil-

let 1882, est entrée en vigueur le 1er janvier 1887 n'ayant pas été l'objet d'une nouvelle demande de referendum. Dans le canton des Grisons, une loi sur l'impôt direct a été rejetée cinq fois et acceptée la sixième fois; *c*) La clause d'urgence a servi quelquefois à éviter le referendum (subventions demandées par certaines villes des cantons de Zurich et d'Argovie, achat de la place d'armes de Frauenfeld, décision sur le siège du Musée national).

Deux causes primordiales ont guidé le peuple suisse dans ses votes : 1° une opposition formelle de vues avec l'A. F. ; 2° la manifestation du déplaisir que lui causait l'orientation de la politique générale, le radicalisme autoritaire des Chambres. Et, en se plaçant à ce dernier point de vue, il est impossible de nier que la nation a méconnu le caractère du referendum qui est uniquement un mode d'exercice de la fonction législative et non point un instrument d'opposition aveugle, systématique. Lorsque le citoyen vote, il doit se préoccuper de la loi proposée et non point de toute autre considération ; il ne faut pas qu'il rejette une disposition qu'il approuve pour obtenir un résultat qu'il souhaite et qui n'a rien de commun avec cette même disposition.

Cet oubli des vrais principes ne saurait surprendre : le peuple est incompétent, incapable de participer à l'œuvre législative, et il se sert un peu au hasard de la pesante armure qui lui a été confiée.

Qu'on n'objecte pas que cette considération ne s'applique pas à la nation suisse qui a reçu une certaine éducation en administrant les affaires cantonales, car je me contenterai de répondre avec M. Welti : « Représentez-vous le pâtre des Alpes appelé à voter les articles d'un Code de commerce, et dites-moi quelle garantie peut offrir un tel vote ? Voici un valet d'écuries ; vous allez lui demander son avis sur les questions les plus épineuses de la procédure ; n'est-ce pas une

dérision. S'il a quelque bon sens, il se récusera, il s'abstiendra ou bien il mettra dans l'urne le bulletin de vote que lui donneront ses chefs politiques. Ainsi pratiqué, le referendum n'est qu'une duperie, une flatterie grossière à l'adresse du peuple qui ne gagne rien à l'exercice de ce droit nouveau. Et il n'est pas un homme d'État qui ne sente ce que le gouvernement y perdra en esprit de suite dans ses plans et en énergie dans leur mise à exécution ».

En somme, au point de vue des résultats mêmes du referendum, les traits principaux sont les suivants : esprit de parcimonie du peuple ; — condamnation assez fréquente des votes de l'A. F. ; — tendance hostile au mouvement centraliste ; — tendance humanitaire ; — oubli du véritable caractère de la consultation populaire pour désavouer les Chambres ; — lassitude du peuple grâce à laquelle les Chambres réussissent quelquefois à faire triompher leur manière de voir.

A l'exception de ces traits des plus généraux, il est difficile de marquer avec précision les caractères du referendum ; ses plus grands partisans ne se sont-ils pas déclarés eux-mêmes incompétents ? M. Hilty a écrit ces deux lignes qui établissent la large place que le pur hasard occupe dans cet ordre d'idées : « l'histoire du referendum facultatif montre que ce ne sont pas toujours les lois les plus mauvaises qui sont attaquées [1] ».

Après ces vingt années d'expérimentation, il est permis de se demander si les résultats du referendum ont été bons ou mauvais, si l'intervention directe du peuple dans l'exercice du pouvoir législatif a été un obstacle aux fautes imputées au système représentatif.

A mon avis, les résultats du referendum sont à la fois bons et mauvais ; dans leur ensemble, médiocres.

Le peuple suisse s'est montré hostile à tous les empiétements

1. *Rev. de dr. intern. Loc. cit.*, p. 397.

des centralistes, économe, sage et réfléchi dans la solution de certaines questions ; il a prouvé qu'il arrive quelquefois que les Chambres pensent et agissent autrement que les électeurs qui les ont nommées et investies de leur confiance, qu'une nation, dans ses comices, peut ne pas oublier les règles de la véritable sagesse. D'un autre côté, ce même peuple a rejeté assez souvent des lois équitables, nécessaires, économiques même, comme, par exemple, la loi fédérale du 26 septembre 1890 concernant les fonctionnaires et employés fédéraux devenus incapables de remplir leurs fonctions.

En résumé, et c'est là notre dernière conclusion, avec la législation directe, la Suisse n'a réalisé aucun progrès réellement sérieux ; le referendum facultatif a parfois empêché de construire[1]. Avec le système de la représentation, elle aurait pu obtenir tout autant avec cette différence que, dans aucun cas, les citoyens n'auraient été réunis dans leurs comices. Qu'elle modifie son système représentatif, qu'elle consacre la représentation proportionnelle des partis, le vote obligatoire, et j'ai la quasi-certitude que ses propres décisions ne seront plus en contradiction avec celles de ses Conseils. Cette réforme serait peut-être le prodrome d'une nouvelle : la suppression du referendum devenu inutile ou tout au moins la diminution très sensible de ses cas d'application.

1. Cf. Numa Droz, *La démocratie en Suisse et l'initiative populaire*, dans la *Bibliothèque universelle*, n° 191, novembre 1894, p. 234.

TROISIÈME DIVISION

EXAMEN CRITIQUE.

Le monde enfanté par la Révolution n'a pas répondu aux espérances mises en lui. Les amis de la liberté sont découragés : les grandes réformes en qui ils avaient placé tout leur espoir n'ont pas donné les résultats attendus ; partout le doute, l'incertitude et la désespérance. Il y a un siècle, les imaginations eurent un instant la vision de l'âge d'or : les politiques allaient répétant sans cesse que le gouvernement résultait du consentement de tous, que la multitude n'agissait que dans son propre intérêt et que, par suite, la paix et le bonheur des nations étaient une réalité [1]. Ce fut un rêve et rien qu'un rêve. Des institutions capables de procurer le bonheur des nations sont encore à trouver, tandis que, presque toutes, sont livrées aux plus tristes maux : la haine, l'égoïsme, l'irreligion, la corruption la plus éhontée. Il y a comme un ébranlement général des masses et tout le monde comprend qu'une immense transformation sociale se prépare. Depuis un siècle, elles entendent parler, à chaque instant, de leur force, de leur grandeur, de la justice sociale qu'elles doivent atteindre et pratiquer ; les plus grands horizons leur ont été ouverts, et, cruelle déception, elles ne voient autour d'elles qu'un ciel bas et un horizon éteint. De là l'expansion et les revendications de la démocratie plus pressantes que jamais, de là l'impérieuse nécessité d'accroître les droits du peuple pour lui permettre de manifester ses idées et sa volonté aussi librement que possible.

1. Cf. James Bryce, *op. cit.*, t. III, p. 683.

Ces droits où trouveront-ils leur expression? Quelles sont les institutions qui leur conviennent le mieux?

En législation pure, le gouvernement direct par le peuple est l'idéal. Quel plus beau spectacle que celui d'une nation qui n'obéit qu'aux lois qu'elle a votées elle-même, qui pratique la véritable égalité en obéissant et en commandant à des égaux, qui connaît cette liberté définie par Bossuet et Montesquieu : un État où personne n'est sujet que de la loi, et où la loi est plus puissante que les hommes?

Mais, il a été établi, à la fin du livre II, que ce gouvernement, tel qu'il était pratiqué sur l'Agora ou au Forum, ou plutôt tel qu'il fonctionne dans certains Cantons de la Suisse actuelle, ne saurait être établi dans les grands États modernes parce qu'il suppose un territoire peu étendu, des citoyens en petit nombre, des lois peu compliquées et pas très nombreuses, et enfin, jusqu'à un certain point, l'institution dégradante de l'esclavage. De telle sorte que ce qui est parfait dans le domaine scientifique est irréalisable dans la pratique. Il y a là une sorte d'antagonisme, une de ces antinomies si fréquentes dans l'étude des sciences politiques comme celles, pour ne citer que les plus connues, de l'autorité et de la liberté, de la tradition et du progrès, de l'ordre et de l'indépendance.

Restent en présence le système de la représentation et celui du referendum.

En théorie, le referendum est désirable parce qu'il se rapproche du gouvernement direct pur ; c'est pour cela qu'il est une sorte de mirage où les démocraties commencent à se laisser séduire, un de ces voiles brillants derrière lesquels les peuples ne trouvent que des déceptions, des désillusions et des ruines. Au début de ces observations générales, il est indispensable de faire remarquer qu'il est impossible d'adresser au referendum une objection théorique quelconque ; les critiques qui lui seront faites seront tirées de l'utilité pratique.

CHAPITRE PREMIER

DU REFERENDUM POSTÉRIEUR (*post legem*).

§ 1er. — Réfutation des arguments invoqués en faveur du referendum.

Six arguments sont invoqués en faveur du referendum : 1° il est conforme au principe de l'inaliénabilité de la souveraineté ; 2° il remédie aux inconvénients du régime représentatif ; 3° il est utile pour l'exercice du droit de veto confié au souverain : Roi, Président de République ; 4° avec le referendum, le droit de dissolution n'a plus sa raison d'être ; 5° le problème de la représentation proportionnelle des partis est écarté ; 6° l'exemple de la Suisse est concluant.

I. — Les partisans du système développé par Rousseau, dans le *Contrat social*, prétendent que : 1° la volonté n'est pas susceptible d'être représentée ; 2° que la souveraineté est inaliénable. Ces deux principes aboutissent à la démocratie pure, au gouvernement direct ; comme ce gouvernement est peu pratique dans une grande nation, il importe de s'en rapprocher autant que possible, — ce qui ne peut être fait qu'avec le referendum.

Je ne reviendrai pas sur l'examen du gouvernement direct pur ; il est certain que ce mode d'exercice du pouvoir législatif est impossible dans les grands Etats. Il sera bientôt établi que le referendum l'est tout autant.

II. — Un jour vient et viendra où, comme en Suisse, le principe du *selfgovernment* s'imposera à toutes les nations. Comment sera-t-il réalisé? Le régime parlementaire n'a pas justifié les espérances conçues sur son compte. Il a définitivement

perdu son prestige et son crédit ; tout le monde redoute ses intrigues, ses roueries, et peut-être, même avant la fin de ce siècle, il aura complètement disparu. Une réforme est urgente : la modification du mécanisme du gouvernement. « Petites conceptions, disait Louis Blanc, petites manœuvres, petites habiletés, petites intrigues, voilà de quoi se compose l'art de conquérir une majorité dans une assemblée législative qui dure longtemps. On y arrive à ne plus tenir compte de ce qu'on a devant soi et le pays est oublié. » C'est sur ce point que doit porter la réforme. Les Chambres seront conservées ; elles seront seules compétentes pour voter les mesures d'un intérêt secondaire, mais, quand il s'agira d'une loi importante, le peuple sera réuni dans ses comices et invité à se prononcer sur le projet voté par les Chambres.

Cette heureuse innovation présente de grands avantages : *a*) elle consacre la participation directe du peuple à l'exercice de la souveraineté ; *b*) elle ruine l'omnipotence des Chambres ; *c*) grâce au referendum, l'influence excessive des partis n'est plus à redouter, de même que les groupements inattendus, les surprises du scrutin qui, tantôt donnent à un ministère une assez forte majorité, tantôt lui refusent un vote de confiance. Disparaisse la toute-puissance des Chambres, « ce sable mouvant où aucune administration solide ne peut s'asseoir », et alors il sera facile de voir de quel côté se trouve la majorité ; de grands courants d'opinion se formeront et, soustrait aux fluctuations des majorités parlementaires et des perpétuels changements de cabinets, le Gouvernement, en toute sûreté, administrera la nation suivant le vœu de cette majorité qu'il aura enfin pu découvrir. Le pays n'aura plus de ces lois votées à la suite d'une brillante harangue ou pour éviter la chute d'un ministère ; la majorité pour ou contre une loi, s'affirmera désormais d'une manière calme et indiscutable [1].

1. Il y en a qui prétendent, et c'est là une affirmation exacte dans une cer-

Oui, le régime représentatif parlementaire a certainement ses défauts ; oui, il arrive quelquefois qu'il est difficile de concilier l'esprit de suite nécessaire à la direction des affaires d'une grande nation avec l'incertitude, la mobilité des votes des Assemblées délibérantes. Oui, surtout depuis ces dernières années, il suffit de l'arrivée dans un Parlement d'une poignée d'énergumènes, de socialistes révolutionnaires pleins de mépris pour notre passé, notre histoire, la religion, la famille, la patrie, toutes les institutions existantes, pour les réduire à la faiblesse, à une versatilité presque inexplicable, pour rendre leur marche en avant hésitante, les réduire à l'impuissance. Ce sont là, je le reconnais, des défauts du système parlementaire. Où est le remède ? Il n'est pas dans le referendum, car cette institution ne ferait que substituer à un mal un autre mal pire : un pouvoir exorbitant serait confié à une autorité incompétente et la porte ouverte à toutes les éventualités. Je ne proposerai pas — avec M. Floquet, de nommer les ministres pour une durée fixe et de décider qu'ils ne seront renversés que lorsqu'ils auront perdu « la confiance des représentants du peuple », — avec M. Vavasseur, que les ministres ne seront plus solidaires et que leur président seul tombera, — avec M. Michelin, qu'il importe de soustraire à la responsabilité ministérielle quelques ministres,— parce qu'il est impossible de formuler dans des textes les moyens capables de remé-

taine mesure, qu'avec le système représentatif et la dualité des Chambres, les lois sont mal faites, compliquées, souvent en contradiction, obscures, sans aucun lien entre elles. Le remède est bien simple : qu'on admette l'intervention du Conseil d'État dans la confection des lois. Ainsi que le dit Stuart Mill, dans son *Autobiographie*, une distinction est nécessaire entre la confection des lois, fonction pour laquelle une assemblée est impropre et celle de faire que de bonnes lois soient votées, ce qui ne peut être accompli que par elle. — Cf. proposition de loi de MM. Arnous, Laroche-Joubert, etc... *Journal Officiel* du 28 août 1894, *Annexe* n° 812, p. 1137. V. les reproches adressés par les socialistes au système représentatif dans la *Revue socialiste*, année 1893, t. XVIII, pp. 326 sq.

dier au système représentatif parlementaire. Les Chambres doivent se pénétrer du véritable esprit du pays, se dégager de quelques misérables questions de parti soulevées par d'ambitieuses coteries et marcher avec le gouvernement qui semble le mieux favoriser les intérêts de la nation. Le régime parlementaire est accusé bien à tort. Qu'on le pratique sans arrière-pensée, avec une certaine hardiesse, avec confiance et en toute franchise, que la dislocation des partis en fractions indisciplinées disparaisse, que le parti anticonstitutionnel soit désarmé par quelques sages réformes et il sera facile de constater les résultats qu'il est susceptible de produire.

C'est là un premier remède ; il en existe un autre qui sera souverain : le vote obligatoire [1] et le système de la représentation proportionnelle. Comme le dit M. Naville, « qu'on y fasse sérieusement attention, le sujet est grave. Ce n'est pas impunément qu'on peut répandre chez un peuple les principes de la démocratie et pratiquer un système qui les contredit. Dans l'état présent des Sociétés politiques, maintenir le système actuel des élections, c'est semer à plaisir des germes de révolution, c'est ouvrir la porte à ces usurpateurs qui congédient les Assemblées parlementaires, s'emparent du pouvoir, et, faisant sanctionner leur démarche par un vote populaire, déclarent qu'ils ne sont sortis de la légalité que pour rentrer dans le droit ». L'idée d'une représentation vraiment proportionnelle s'impose aux vrais démocrates [2].

Et ainsi le referendum cesse d'être utile. Est-il impossible de former une majorité dans les Chambres? C'est qu'elle n'existe pas dans le pays lui-même, et il serait impuissant à la découvrir ; la majorité est-elle certaine dans ces mêmes

1. Cf. Giuseppe Leporini, *L'obligo del voto publico sanzionato da pena.* Palerme, 1893 ; Cf. Proposition Gauthier de Clagny. Non prise en considération le 14 juin 1894 (*Déb. parl.*, *J. Off.*, p. 1012).

2. Cf. Schaeffle, *Deutsche Kern und Zeitfragen.* Berlin, 1894.

Chambres, il n'est plus qu'une superfétation ; un accord parfait entre la majorité des élus et celle des électeurs rend inexplicable toute consultation populaire.

A ceux qui demandent la révision de la Constitution, il est sage de répondre : plus que jamais la Constitution doit être appliquée ; vous dites qu'il n'y a pas une majorité de gouvernement dans les Chambres ; c'est exact, mais à qui la faute ? Pas au système représentatif, ainsi que le dit M. P. Laffite, mais à nous tous qui nous abstenons le jour du vote, qui souvent votons pour des personnes et non pour des programmes nets et positifs, à ceux qui deviennent le jouet de candidats avancés toujours à la recherche de nouveautés chimériques. Que le Président de la République, d'accord avec le Sénat, n'hésite pas à user du droit de dissolution et les députés qui voient s'ouvrir une crise ministérielle avec l'espoir d'obtenir un portefeuille, perdront désormais ces douces illusions. Il est bon que nos représentants sachent qu'un jour viendra où ils ne renverseront pas impunément les ministères ; quand ils ne seront pénétrés, il ne sera pas difficile de trouver, dans le Parlement, une majorité gouvernementale.

Certains esprits redoutent les inconvénients, les excès, les abus d'autorité possibles lorsque le pouvoir législatif est confié à un petit nombre de représentants, et, pour les éviter, ils réclament le referendum.

Ces craintes sont déplacées ; au contraire, il serait périlleux de donner aux masses le droit d'approuver ou de rejeter les lois, parce que ce serait substituer l'arbitraire au droit, consacrer le despotisme du nombre, la domination injuste des infériorités sur les supériorités.

Ces menaçantes éventualités ont été déniées. Stuart Mill, dans son *Gouvernement représentatif*, a dit : « Oui, la souveraineté appartient à l'agrégation tout entière..., la raison en est que chacun est le meilleur gardien de ses droits et de ses

intérêts, » et Jérémy Bentham, « le père intellectuel de cette mâle école de radicaux anglais qui s'est éteinte avec M. Grote », faisait un raisonnement des plus simples : tout homme, toute assemblée d'hommes cherche naturellement son bonheur ; donc le peuple, organe du pouvoir législatif, fera des lois pour la réalisation de son bonheur [1].

Cette théorie qui eut un grand succès et inspira Grote, Molesworth, Austin, Rœbuck, et plusieurs autres, méconnaît ce fait qu'un peuple ne saurait être le gardien de ses droits et de ses intérêts. « La thèse fondamentale de Bentham se tourne contre lui : elle prétend que si vous confiez le pouvoir aux mains d'un homme il s'en servira dans son propre intérêt. Appliquez la règle à l'ensemble d'une communauté politique ; vous devriez obtenir un système parfait de gouvernement. Mais si vous la rattachez à ce fait notoire que les multitudes sont beaucoup trop ignorantes pour entendre leur propre intérêt, elle fournit le meilleur des arguments contre la démocratie [2] ».

L'objection subsiste et je repousse le referendum parce que je ne veux pas faire de la multitude l'organe du pouvoir législatif, que je redoute chez elle les excès, les caprices, le désir de nouveautés chimériques, enfin, et surtout, l'arbitraire, car plus les détenteurs de l'autorité sont dégagés de toute entrave, plus leurs abus sont à craindre. Certains m'accuseront

1. Cf. de Parieu, *op. cit.*, p. 123. Le grand philosophe de Kœnigsberg, E. Kant, a enseigné, un des premiers, ce système : « Le pouvoir législatif ne peut appartenir qu'à la volonté collective du peuple. Car, puisque c'est de ce pouvoir que doit procéder tout droit, il ne doit absolument pas pouvoir faire d'injustice à personne par ses lois. Or, si quelqu'un ordonne quelque chose contre un autre, il est toujours possible qu'il lui fasse injustice, mais jamais en ce qu'il décrète pour lui-même, car *volenti non fit injuria*. Par conséquent, la volonté conspirante et conjointe de tous, en tant que chacun décide pour tous et tous pour chacun, par conséquent, dis-je, la volonté générale collective du peuple peut seule être législatrice » (*Principes métaphysiques du droit*, trad. Tissot, p. 169).

2. Sumner Maine, *op. cit.*, p. 127, adde, pp. 68 sq.

de pessimisme, me diront que, dans la Suisse, ces effets ne se sont jamais produits, que la démocratie a toujours usé très sagement de son pouvoir, — je l'accorde. Mais le peuple suisse, unique dans le monde, scrupuleux observateur de ses traditions, vivant à l'écart des agitations qui troublent les grands Etats européens, tant qu'il restera ce qu'il est, qu'il conservera son caractère national, n'aura pas à prévoir les excès que nous craignons pour d'autres peuples. Quelle serait la destinée de la démocratie française si on lui donnait, avec le droit d'initiative, le referendum ? Quels excès ne faudrait-il pas redouter de ce peuple, si honnête dans le fond, mais qui deviendrait capable de tout s'il cédait aux conseils de ces meneurs qui lui prêchent ces décevantes doctrines qu'ils présentent comme devant régénérer les sociétés modernes ? Comme dans les centres où éclatent des grèves, la multitude n'aurait-elle pas la prétention d'imposer à la minorité, de même que les ouvriers à leurs patrons, des dispositions qui sont le renversement de toute logique [1] ?

Le referendum, toujours en se plaçant au point de vue des inconvénients du système représentatif, présente un nouvel avantage ; c'est un remède préventif contre les entraînements des Chambres : « Puisque les lois doivent être acceptées par le peuple, la Chambre ne les votera que si elles répondent à un besoin général... Il se peut que des progrès utiles se trouvent ajournés, mais que d'excès et d'abus de législation seront évités [2] ! » M. Brissaud est du même avis : « La crainte d'un recours au peuple est, pour les gouvernements, le commencement de la sagesse politique [3] ».

1. « Si jamais la liberté se perd en Amérique, il faudra s'en prendre à l'omnipotence de la majorité qui aura porté les minorités au désespoir et les aura forcées de faire un appel à la force matérielle. On verra alors l'anarchie, mais elle arrivera comme conséquence du despotisme » (Tocqueville, *op. cit.*, II, ch. VI).

2. De Laveleye, *op. cit.*, II, p. 157.

3. *Loc. cit.*, p. 419.

Ici, toute discussion serait superflue : les faits parlent assez par eux-mêmes. Les radicaux, en Suisse, ont-ils, dans leurs discussions, songé un seul instant que le peuple appelé à sanctionner leurs votes ne partageait pas le plus souvent leurs idées ? Nullement ; ils n'ont suivi que leurs propres inspirations, et, sur 35 votations, 21 ont condamné les représentants. Ce qui se passe en Suisse se passerait dans tout autre pays où, pour l'honneur des Chambres représentatives, nous pensons que la crainte de l'électeur n'est pas le commencement de la sagesse.

Les partisans du referendum poursuivent : Le système représentatif est défectueux, mauvais, et la meilleure preuve en est qu'il ne se suffit pas à lui-même, qu'il suppose nécessairement trois corollaires : 1° il ne faut pas que les Chambres soient omnipotentes ; il est nécessaire de leur imposer un frein placé entre les mains du pouvoir exécutif ; c'est le droit de veto. Le referendum fera disparaître les difficultés qui caractérisent l'exercice de ce droit et qui sont telles que, depuis longtemps, il est tombé en désuétude ; 2° quand les Chambres sont divisées ou bien quand elles ont cessé de représenter l'opinion dominante du pays ou méconnu les véritables intérêts de la nation, elles doivent disparaître et la dissolution s'impose ; 3° pour que la majorité du Parlement représente la majorité des électeurs et non la minorité, il importe de consacrer la représentation proportionnelle des partis. — Le referendum écartera ces complications : plus de droit de dissolution, plus de représentation proportionnelle des partis.

Ces diverses allégations sont-elles fondées ?

III. — « Il est important », fait observer l'*Exposé des motifs* du gouvernement belge au sujet de la revision de la Constitution, « que le Roi puisse, dans certains cas graves, consulter le pays. Il est désirable que l'arme constitutionnelle du veto, dont il est aujourd'hui investi, sans presque pouvoir en user,

devienne plus favorable et elle le serait si l'usage qui en serait fait avait été précédé d'un vote populaire favorable ».

« Nous nous demandons », dit un auteur anonyme, toujours à propos de la révision de la Constitution belge, « si l'emploi du referendum postérieur au vote des lois n'est pas, pour la Couronne, l'unique moyen d'exercer la seconde et non la moins importante de ses prérogatives, aujourd'hui paralysée par la pratique constitutionnelle : nous voulons parler du droit de veto. « La souveraineté, disait en 1831 M. J.-B. Nothomb, se » compose de la volonté et de l'exécution. La volonté est pla- » cée dans la représentation nationale, l'exécution dans le mi- » nistère. Le pouvoir permanent influe sur la volonté par le veto » et par la dissolution de la Chambre élective ». D'accord, mais comment influer sur la volonté par le veto si l'on n'en peut pas user ? Il faut bien en convenir, un des bras du « pouvoir modérateur », façonné par les Constituants de 1831, c'est le veto ; mais, si ce bras est inerte, le pouvoir modérateur est estropié[1]. »

Le droit de veto[2] ou le droit de sanction[3] est, entre les mains du chef de l'Etat, un instrument lourd, dangereux : refuser sa sanction à une loi, de sa propre autorité, c'est, en somme, opposer sa volonté à celle de la Chambre ou des Chambres, gravement compromettre son pouvoir lorsque, par suite d'une erreur, l'opinion du peuple aura été mal interprétée ; « l'impopularité d'un veto contraire aux vœux de la majorité du

1. ****Le referendum belge* apud *Revue des Deux-Mondes* du 1er mai 1892, p. 133.

2. Art. 7, 2 de *la loi constitutionnelle française* des 16-18 juillet 1875 sur les *rapports des pouvoirs publics*.

3. Cf. art. 69 de la *Constitution belge*, adde art. 26 : « Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat ». Il est inutile de faire remarquer que le droit de veto diffère complètement du droit de sanction qui est un troisième élément du pouvoir législatif. En France, le veto est resté à l'état théorique, grâce à la responsabilité ministérielle, au droit de dissolution et à la question de confiance.

peuple peut peser sur toute la durée d'un règne et même compromettre l'avenir de la dynastie[1] ». Avec le referendum, plus d'hésitation : le chef de l'Etat sait ce que veut la majorité ; à lui d'accorder ou de refuser sa sanction en toute connaissance de cause.

Cet avantage attribué au referendum paraît discutable à plusieurs points de vue.

Le chef de l'Etat a un droit de sanction ou de veto dont l'exercice est difficile, dangereux même, c'est possible ; mais le fondement attribué à ce droit n'est pas le véritable. Il n'est pas vrai que la sanction ou le veto du chef de l'Etat ne doit intervenir que seulement dans les cas où la majorité des citoyens est favorable au projet de loi. La sanction ou le veto ne relève que du jugement personnel du chef de l'Etat : croit-il que la loi proposée est juste et utile, qu'il la sanctionne ou qu'il n'y oppose pas son veto ; la juge-t-il mauvaise, il est de son devoir de ne pas la sanctionner ou d'y opposer son veto. Sans doute, au moment de prendre parti, il se demandera quelle est l'opinion qui a pour elle la majorité, mais ce ne sera là qu'une considération secondaire. La cause première de la sanction ou du veto sera dans l'appréciation personnelle du roi ou du président de la République, — l'avis de la majorité, un motif de sa détermination qu'il lui sera loisible d'écarter.

Si cette manière de voir est admise, qu'est-il besoin du referendum pour rechercher de quel côté est la majorité ? Si le chef de l'État est désireux de connaître les intentions de son peuple, qu'il consulte le vote du Parlement et se garde bien de réunir le peuple dans ses comices pour lui demander une appréciation qui serait une superfétation, puisque les Chambres ont parlé, — presque une inutilité, étant donnée la base qui a été assignée au droit de veto.

1. Laveleye, *op. cit.*, I, p. 351.

Reconnaissant l'exactitude de ces observations, nos adversaires se placent sur un nouveau terrain et disent : le chef de l'État, en droit strict, jouit du droit de veto ; mais, comme partout, depuis longtemps, ce droit est resté ignoré, il lui serait impossible d'en user ; s'il opposait sa seule volonté au vote des Chambres, il troublerait les rapports bien anciens établis entre les souverains et les Parlements. S'il exerce ce droit appuyé par le corps électoral, personne n'osera protester. — Nouvelle erreur : le droit de veto n'a pas été abandonné pour cause d'incompatibilité avec le régime parlementaire. Les chefs d'État ont cessé de l'employer parce qu'il n'y avait pas lieu de s'en servir. Le jour où ils croiront nécessaire de rompre avec le passé, il leur sera inutile de recourir à un expédient quelconque pour ce faire, parce qu'ils seront sur le terrain de la légalité et que, sur ce terrain, les souverains, aussi bien que les simples particuliers, n'ont rien à redouter.

IV. — Le referendum sera très utile pour éviter la dissolution du Parlement. Un homme d'État prussien, Hoffmann, a exposé cette idée dans une brochure[1] qui a servi de guide au gouvernement belge quand il a proposé aux Chambres l'adoption du referendum.

« En cas de désaccord grave avec la majorité des Chambres, dit M. de Smet de Naeyer, il ne reste au Roi, en dernière analyse, que cette alternative : s'incliner ou dissoudre. La dissolution d'une des Chambres est également le seul remède possible à un conflit aigu entre les deux branches du Parlement. Bref, le droit de dissoudre les Chambres est la seule arme que la Constitution ait mise entre les mains du Roi pour trancher les conflits qui pourraient surgir entre les trois facteurs de la délégation nationale investie du pouvoir législatif. Est-ce suffisant ?... Ne peut-on pas se demander s'il n'y aurait

1. *Das Plebiscit als Correctiv der Whalen.* Berlin, 1884.

pas lieu, en pareille occurrence, et sauf à déterminer strictement le cas d'application, non point de reconnaître au corps électoral un droit de décision, mais d'autoriser le Roi à le consulter, à lui demander un avis, à s'éclairer ainsi et à éclairer les Chambres sur les dispositions réelles du pays? »

Pour étudier le referendum dans ses rapports avec le droit de dissolution, il sera bon de se transporter quelques instants en Belgique afin d'y suivre les discussions de 1890-93, parce que c'est le droit de veto et surtout le droit de dissolution que le gouvernement a eu en vue quand il a réclamé la consécration de ce mode d'exercice du pouvoir législatif. Tout ce qui sera dit de la Belgique pourra être étendu aux autres États[1].

En 1884, la loi scolaire fut mise à l'ordre du jour. Le cabinet libéral renversé par les élections du 10 juin, le Roi forme un ministère clérical (ministère Malou), qui s'empresse de dissoudre le Sénat où il n'a pas la majorité. Les élections des 8 et 15 juillet lui donnent une Assemblée telle qu'il la souhaitait. Certain de ses forces, le nouveau ministère se met à l'œuvre : il désire avant tout faire disparaître la loi de 1879 sur l'instruction primaire. Le 23 juillet, M. V. Jacobs présente le projet de loi à la Chambre des représentants où il est voté le 30 août, et au Sénat le 10 septembre. Il manque à la loi la sanction royale.

Le projet du ministère, dès le 23 juillet, avait soulevé les plus énergiques protestations. Convoqués par MM. de Vael et Buls, les bourgmestres échevins, conseillers libéraux, se réunissent à l'Hôtel-de-ville de Bruxelles où « ils protestent solennellement et de toute leur énergie contre le susdit projet, prient très respectueusement les Chambres législatives et Sa Majesté le Roi de le repousser, et déclarent vouloir user de tous les

1. Cf. *infrà*, p. 454, n° 1.

moyens légaux pour en empêcher l'adoption ». Ces protestations furent considérées comme non avenues par les Chambres qui votèrent le projet, commme on l'a déjà vu, avec la plus grande célérité. Il restait aux protestataires un moyen suprême : le veto royal. Le 17 septembre, ils allèrent « sans prétendre peser sur l'esprit de Sa Majesté », lui demander d'opposer son veto à la loi votée par les deux Chambres ; — Sa Majesté répondit qu'elle « devait se conformer à la volonté du pays, telle que l'avaient exprimée les majorités des Chambres ». Trois jours après, la loi était sanctionnée et promulguée (20 septembre).

Le souverain était convaincu que l'opinion des Chambres était contraire à la volonté du pays ; il aurait dû dissoudre.

Supposons, un instant, le referendum introduit, à cette époque, dans la Constitution belge. Comment les choses se seraient-elles passées ?

Un simple rappel. *L'Exposé des motifs* du 2 février et la *Déclaration complémentaire* du 11 mettaient une condition essentielle à la consultation du corps électoral : le contreseing ministériel. En d'autres termes, le Roi n'avait la faculté de mettre en branle son nouveau pouvoir qu'avec l'autorisation préalable de son ministère.

Après le vote des deux Chambres qui oserait avancer que le cabinet Malou-Woeste aurait eu assez de grandeur d'âme pour permettre une consultation populaire qui devait fatalement le condamner ? Ne se serait-il pas opposé au referendum avec ce même acharnement qu'il employa pour paralyser le veto royal ? En politique, les hommes ne se condamnent jamais, ils attendent patiemment leur exécution. Mais je veux croire les politiciens meilleurs qu'ils ne le sont en réalité : le cabinet contresigne le referendum.

Durant la période qui va précéder le vote, le chef de l'État se tiendra-t-il à l'écart de la lutte, spectateur impartial ? ce

ministère idéal assistera-t-il impassible, en témoin inerte et muet, à cette consultation électorale d'où dépend son existence? ne fera-t-il rien pour assurer « la destruction de la baraque scolaire de 1879 » ? Je passe. Les ministres ayant réuni toutes leurs forces, bien agi, bien intimidé, trois hypothèses sont possibles :

1° Le ministère obtient une forte majorité. La nation s'est prononcée en faveur de la loi ; elle sera sanctionnée.

2° Les chiffres se balancent ou des actes de pression ont vicié la consultation populaire de telle sorte que le résultat est douteux. Que fera le souverain ? Poser cette question revient à se demander quelle est la valeur de la votation. Il s'incline devant le résultat du vote ; il perd alors toute action personnelle et, à l'imitation d'un simple secrétaire, se borne à enregistrer le désir manifesté par ses sujets, — ou bien, malgré ce referendum, il conserve toute sa liberté d'action ; il a reçu un avis solennel et point un ordre. Désireux de ne pas réduire le Roi au rôle d'une machine, je préfère donner à la consultation nationale la valeur d'un avis solennel destiné à l'éclairer, à lui indiquer la marche à suivre, non à prévaloir contre la solution dictée par sa conscience. Le Roi ne veut pas gouverner contre son peuple ; sans abdiquer en rien sa puissance, il le consulte pour agir en toute connaissance de cause, se rappelant ce que Royer-Collard disait en 1820 : « L'amour est le véritable lien des sociétés ; étudiez ce qui attire cette nation, ce qui la repousse, ce qui la rassure, ce qui l'inquiète, en un mot, relevez d'elle, soyez populaires. C'est depuis huit siècles le secret de l'aristocratie anglaise ».

Dans ce second cas, le referendum est encore inutile, puisque c'est le Roi et non le peuple qui tranche le litige en dernier ressort.

3° Le pays s'est nettement prononcé contre le Gouvernement. Les ministres en désaccord avec les Chambres et les électeurs

vont se retirer, étant données les traditions de la procédure parlementaire. Encore un nouveau côté de l'insuffisance du referendum : il n'a pas évité la chute du ministère. Le gouvernement, dans cette hypothèse, a été d'une maladresse insigne : du moment que l'opinion publique était contre lui, il aurait dû se soumettre et ne pas donner à ses adversaires la satisfaction de remporter une victoire consacrée par toute la nation. En 1859, lord Palmerston, à la suite de ses agissements après l'attentat d'Orsini, fut renversé par le Parlement ; il se garda bien de dissoudre la Chambre qui avait pour elle l'approbation de tout le peuple anglais.

Les partisans du referendum ne se tiennent pas pour battus et ils poursuivent : « La royauté ne se propose pas le même but dans l'un et l'autre cas ; les deux mesures n'ont pas la même portée. Y a-t-il un désaccord permanent entre la Chambre des représentants, par exemple, et le Cabinet sur la marche générale des affaires publiques, et le Roi croit-il qu'elle a cessé d'être l'écho du pays ? on aboutit à la dissolution. Le désaccord n'est-il, au contraire, que passager ? porte-t-il sur un point précis ? croit-on savoir d'ailleurs que le pays ne se soucie pas de faire passer les affaires des mains d'un parti dans celles d'un autre, et peut-on légitimement espérer que les adversaires de l'heure présente se réconcilieront demain ? Peut-être y a-t-il un double avantage à prendre le peuple pour arbitre du différend et à laisser siéger une Chambre honnête, intelligente, laborieuse, jusqu'à l'expiration de son mandat[1] ».

Ainsi se trouve établie une distinction entre un désaccord permanent et un désaccord passager : le premier aboutit à la dissolution, le second au referendum. — C'est encore là une erreur : dans les deux cas, le remède doit être unique ; la dissolution est inévitable. Quand le désaccord est passager,

1. ****Le referendum belge* apud *Revue des Deux-Mondes* du 1er mai 1892, p. 132.

s'il porte sur une question de détail, une entente sera très facile ; s'il porte sur une loi importante, de toute nécessité, l'une des Chambres aura cessé de représenter l'opinion dominante dans le pays et la dissolution s'imposera. A ceux qui disent : le désaccord ne porte que sur un point ; pourquoi recourir à la dissolution ? la fréquence des dissolutions n'est-elle pas un mal ? — j'objecterai : le désaccord est certain ; le Roi ne dissout pas, il tranche le conflit en consultant directement le corps électoral et la politique de l'une des deux Assemblées, par exemple, celle de la Chambre des représentants, est condamnée. Comme je l'ai déjà fait remarquer, si elle n'est pas dissoute, moralement destituée, cette Assemblée sera condamnée à une politique d'inertie, la plus dangereuse de toutes. De deux choses l'une : ou la Chambre ne représente pas la majorité du pays, — sa dissolution s'impose ; ou elle la représente, et tout conflit, sur un point déterminé, est alors presque impossible ; s'il vient à s'en produire un, ce qui sera très rare, ce n'est pas au referendum que le chef de l'Etat aura recours, mais bien à la dissolution, parce que l'accord a cessé d'exister entre les mandants et les mandataires.

Je prévois une réplique : le peuple peut très bien partager l'avis de la minorité sur certains points et tenir, en même temps, à conserver la majorité. En Suisse, cela est arrivé très souvent ; ceux-là mêmes qui appellent les radicaux au pouvoir sont parfois les premiers à condamner leurs projets de loi. — C'est très vrai : les choses se passent ainsi dans la Confédération helvétique. Pourquoi ? Interrogé sur ce curieux phénomène politique, un homme d'État suisse répondit à M. Deploige : « Quand l'électeur se trouve devant un texte de loi, il ne songe pas au législateur qui est derrière, il apprécie seulement la loi en elle-même. Mettez-lui au contraire un bulletin électoral sous les yeux, aussitôt il consultera ses préférences et ses sympathies personnelles, il oubliera le passé du législa-

teur, il ne verra plus que les qualités bonnes ou mauvaises de l'homme ». La véritable raison est peut-être celle qui a été donnée par un autre politicien : « Nous aurions bien tort de nous passionner pour les élections, comme vous le faites en Belgique ; quel grand avantage y a-t-il, pour les électeurs qui ne sont pas des fanatiques, à voir M. X. ou M. Z. s'asseoir sur la basane parlementaire, attendu que la Chambre ne peut prendre aucune décision importante contre le gré du peuple... Nous n'avons pas d'intérêt, nous autres, à avoir une Chambre de telle couleur plutôt que de telle autre, puisque la Chambre ne nous gouverne pas, mais que nous sommes les souverains du pays [1] ». — Au commencement de la session ordinaire de 1894, les Chambres ont constitué leurs bureaux (1894-1895); au C.N., M. Brenner, radical, a été nommé Président et M. Bachmann, libéral, vice-président ; au C. E., M. de Torrenté, catholique, a été élu président et M. Jordan-Martin, radical, vice-président. Ces bizarreries proviennent encore de la même cause.

Il serait impossible de consacrer un tel système chez n'importe quel autre peuple. A l'opposé de ce qui a lieu en Suisse, nulle part le corps électoral n'est souverain en ce sens qu'il n'a pas à proposer ou à voter les lois ; il n'a qu'à nommer des représentants. Le pouvoir qui, chez nos voisins, appartient au corps électoral, repose, dans presque tous les pays, sur trois têtes : le Sénat, la Chambre des députés et le chef d'Etat ; les électeurs qui ne possèdent, ni le droit d'initiative, ni le veto, ni le referendum, ont à se préoccuper de la « couleur » de leurs députés, et, pour qu'une loi n'intervienne pas contre leur gré, il est indispensable que leurs mandataires partagent leurs propres idées. Tant que les Constitutions des États modernes seront fondées sur les mêmes principes, une assimilation quelconque entre eux et la Suisse n'aura aucune raison d'être.

1. *Op. cit.*, pp. 149-150 ; cf. *suprà*, pp. 390-391.

Ainsi l'objection est dénuée de toute portée et il convient de mettre hors de cause l'exemple de la Suisse. Quoi qu'il arrive, il faut espérer qu'une assemblée législative ne continuera jamais ses travaux après avoir reçu de ses électeurs un désaveu aussi retentissant que celui émané d'une votation populaire. Le referendum, en tant que remède destiné à éviter la dissolution des Chambres, doit être écarté parce que, encore une fois, dans une Constitution identique à la nôtre, lorsque le mandant a désapprouvé la conduite de son mandataire, il ne peut plus continuer à lui accorder sa confiance.

V. — M. Numa Droz a toujours soutenu que l'un des grands avantages du referendum est de diminuer l'opportunité d'une réforme du régime électoral et particulièrement d'écarter la question de la représentation proportionnelle. « En diminuant l'importance des groupes parlementaires, la démocratie (directe par le referendum) rend moins aiguë la question de la représentation proportionnelle. Lorsque le Parlement peut tout décider, l'intérêt est très grand d'y être représenté. Mais lorsque le peuple a le dernier mot à dire, les majorités sont moins ardentes à exclure de la représentation, des minorités dont l'avis peut être si utile pour le succès de la loi ; de leur côté, les minorités souffrent moins de l'injustice et de l'exclusion, puisqu'elles peuvent faire valoir directement devant le peuple les raisons qu'elles n'ont pu présenter dans la salle du Conseil[1] ».

De Laveleye a reproduit cette opinion : « Les associations pour la représentation des minorités ont prouvé clairement, en

1. *La démocratie et son avenir*, *Bibliothèque universelle et Revue suisse*, t. XVI, p. 411. Adde P. Laffite, *Lettres d'un parlementaire. La représentation des minorités*, dans la *Revue bleue* du 8 juillet 1893, pp. 57, 58 ; article de M. Leloir dans le *Bulletin de la société de législation comparée*, mars 1893, pp. 232 sq. ; Esmein, *Deux formes de gouvernement*, *Revue du droit public*, nº 1, janvier-février 1894, p. 23; Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl. J. f. Gesetzg-Verw. u. Volksn.*, 1893, pp. 35-69 ; Rosin, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen*. Berlin, 1893.

divers pays, que très souvent la majorité de la Chambre était élue par la minorité des électeurs et même des votants, et qu'en tous cas la minorité était sacrifiée comme si elle n'existait pas. Avec le referendum, il est certain que les décisions émanent de la majorité des votants et il est moins nécessaire de représenter la minorité, parce que chaque loi étant soumise à une votation nouvelle, la minorité d'aujourd'hui pourra devenir majorité demain [1] ».

Le referendum, au lieu de rendre inutile la représentation des minorités dans les Chambres électives, ne fait, au contraire, que la rendre plus urgente.

Entre la majorité des citoyens et la majorité des élus, il existe assez souvent un désaccord manifeste qui, si le referendum était consacré, se traduirait par le rejet, lors des votations, des lois adoptées par les Chambres représentatives. Ce désaccord, on l'a déjà vu, provient de ce qu'une grande partie des électeurs ne se trouve pas représentée dans les Assemblées législatives, car il est constant que les Conseils élus peuvent ne représenter que la moitié des votants plus un par collège. Si un de ces Conseils prend une décision à la majorité d'une voix, cette décision n'émanera que du quart des électeurs, plus deux. Ainsi les trois quarts des citoyens seront soumis au pouvoir des représentants du quart d'entre eux [2]. Conséquence : lors de la votation populaire, les 3/4 des électeurs non représentés font pencher la balance de leur côté et

1. *Op. cit.*, II, p. 157.

2. Cf. Naville, *Revue internationale*, 10 mars 1887, p. 835. Prins (*op. cit.*, p. 176) cite un exemple très curieux : Supposons que le pays soit divisé en 100 circonscriptions de 4.000 électeurs. Il y a deux partis, A et B. 51 circonscriptions votent pour A, 49 pour B. Le parti A l'emporte, seulement, il se fait que dans chacune des 51 circonscriptions, 2.500 électeurs ont voté pour le parti A et 1.500 pour le parti B. Au contraire, dans les 49 circonscriptions fidèles au parti B, 3.500 électeurs ont voté pour ce parti et 500 seulement pour le parti A. — A est vainqueur avec 148.000 votes et B est vaincu avec 352.008 ! (Cf. Bluntschli, *La politique comme science*, Trad. Riedmatten. Paris, 1879). Ce fait s'est produit en Belgique aux élections de 1870.

condamnent ce qu'a admis la majorité apparente. Lorsque la majorité seule jouit du droit à la représentation, il arrive parfois que la minorité a le pouvoir de décision, une minorité tapageuse que le pays repousse et condamne.

Un examen même très superficiel des résultats électoraux montre avec évidence qu'en France, le nombre des électeurs représentés est de beaucoup inférieur à celui des électeurs non représentés. Prenons, par exemple, les élections de 1885 : dans deux départements, le nombre des vainqueurs a dépassé celui des vaincus (dans le Loir-et-Cher, il y a eu 42 0/0 de voix non représentées ; 48 0/0 dans l'Aube) ; dans la Seine et les Hautes-Pyrénées, les chiffres se balancent ; dans 81 départements, les abstentions et les voix battues forment la grosse majorité (Ariège, 57 ; Tarn, 58 ; Haute-Garonne, 59,7 ; Ardèche, 59,8 ; Corrèze, 63,4 ; Alpes-Maritimes, 66,7). M. Georges Berger a établi tout récemment, dans l'*Economiste français*, que *plus de la moitié des électeurs*, depuis que le suffrage universel fonctionne dans notre pays, n'a jamais eu de représentants au Parlement.

Voici quelques chiffres officiels :

	Voix obtenues par les élus	Voix non représentées
1881	4.500.000	5.600.000
1885	4.040.000	6.000.000
1889	5.500.000	5.800.000
1893	4.500.000	5.900.000[1]

1. Ce phénomène, au lieu de diminuer, ne fait qu'augmenter dans des proportions inquiétantes. Deux exemples pris au hasard : le 6 janvier 1895, dans le 13e arrondissement, 1re circonscription de la Seine, sur 7.509 électeurs inscrits, il y a eu 3.999 votants. Le candidat proclamé élu, M. Gérault-Richard n'a obtenu que 2.742 voix. Le 31 mars, dans la 1re circonscription de Blois, sur 22.935 électeurs inscrits, il y a eu 17.802 votants et M. Gauvin a été élu avec 7.174 voix.

Dans les élections municipales, mêmes résultats. En 1884, à Paris, les conseillers municipaux ont été élus avec 113.000 voix, sur 303.000 votants et 418.500 inscrits. A Toulouse, en 1895, sur 25.000 votants et 36.000 inscrits, les

Qui oserait affirmer que si, comme chez les Suisses, le referendum était consacré en France, un grand nombre de lois, votées par les Chambres, ne subiraient pas un échec le jour de la votation populaire, échec dû au nombre très considérable d'électeurs non représentés et que la véritable majorité ne serait pas du côté des électeurs battus ou abstentionnistes ?

En résumé, ce privilège accordé au referendum d'écarter le problème de la représentation proportionnelle si juste, si équitable, mais si difficile à réaliser en pratique, n'existe pas et n'existera jamais. Pour éviter tout conflit entre les électeurs et les élus, il est nécessaire que tous soient représentés ; il faut qu'au sein des Chambres, il se passe en raccourci ce qui se passerait s'il était possible de réunir tous les citoyens en un même lieu pour une discussion législative, comme cela se pratiquait à Athènes ou à Rome. J'irai plus loin. Si tous « peuvent présenter leurs raisons dans la salle du Conseil », le referendum n'aura plus sa raison d'être.

VI. — En dernier lieu, les partisans du referendum invoquent les bons résultats qu'il a produits en Suisse, et ils proposent de transplanter cette institution chez d'autres peuples.

République minuscule, la Suisse n'est pas une nation comme une autre : composée de vingt-deux petits États presque autonomes, elle se prête très facilement aux votations populaires. Etrangère au grand concert des nations européennes, sans politique extérieure, toujours contente de peu, la nation n'est pas obligée de faire beaucoup de lois ou de règlements. — heureux résultat, s'il faut en croire ce mot de Ta-

conseillers ont été élus avec une moyenne de 12.000 voix. Aux élections des conseils généraux (28 juillet 1895), le nombre des électeurs non représentés a été des plus considérables.

Le 20 octobre 1895, des élections au conseil d'arrondissement devaient avoir lieu à Dijon, pour deux cantons ; l'un a 5.963 électeurs inscrits et l'autre 11.678. Les bureaux n'ont même pas été constitués. Personne n'a réclamé le vote. Il n'y avait pas un seul candidat.

cite : « Plus les lois se multiplient, plus l'État se corrompt ». Par suite, appelés à se prononcer assez rarement, les citoyens ont la possibilité de le faire avec plus de sûreté et d'indépendance. En outre, « dans les Landsgemeinde et dans les communes, le peuple est habitué à se gouverner lui-même, depuis le moyen âge. Le régime républicain y existe dès l'origine et il est devenu complètement démocratique, par une série de réformes successives, qui constituent, pour ainsi dire, une évolution naturelle. La distance entre les différentes classes de la société est moindre qu'ailleurs. Sauf dans quelques villes, comme Bâle, Genève et Zurich, il n'y a pas de grandes fortunes et presque nulle part de paupérisme. L'égalité des conditions est grande et c'est, comme l'ont montré les plus éminents politiques, Aristote et Montesquieu entre autres, une condition essentielle pour la marche régulière de la démocratie[1] ».

Toutes ces conditions favorables au referendum ne se retrouvent nulle part, et ce n'est pas sans une certaine incertitude mêlée de crainte que je verrais un autre peuple placer dans sa Constitution un système qui, même en Suisse, n'a pas été introduit en un seul jour, à la suite d'un vote inattendu, mais qui y a été préparé par un apprentissage de plusieurs siècles. H. Spencer l'a bien démontré : les peuples ne sont que très partiellement déterminés dans leurs progrès par des raisons *à priori*. La grande nation qui, sans y avoir été préparée pendant des siècles, comme la République helvétique, adopterait le referendum, risquerait de périr et justifierait les paroles que Napoléon I[er] adressait aux Suisses en 1803 : « Une forme de gouvernement qui n'est pas le résultat d'une longue suite d'événements, de malheurs, d'efforts et d'entreprises de la part d'un peuple, ne prendra jamais racine[2] ».

1. De Laveleye, *op. cit.*, II, p. 166.
2. Cf. Gustave le Bon, *Le rôle du caractère dans la vie des peuples*, dans la

La tentative faite par les démocrates suisses ne doit pas être invoquée par les partisans du système du gouvernement direct. Chaque peuple, qui est appelé par Dieu à des destinées différentes, a des lois qui lui sont propres et, pour en changer, il est bon qu'il tienne compte de ses mœurs, de ses idées et surtout de son passé. En réalité, aucune institution, considérée en elle-même, n'est supérieure aux autres. La Constitution la meilleure et la plus raisonnable est celle qui s'adapte le mieux à l'esprit, au caractère et au génie du peuple qu'elle régit [1]. Ce qui est vrai pour le peuple suisse, ne le serait pas pour la France. Ces deux nations n'ont pas la même mission à remplir dans le monde, les mêmes devoirs et les mêmes ambitions légitimes. De plus, il ne faut pas oublier, ainsi que, le dit M. Wuarin, que la Suisse n'est que la réunion de petits pays offrant plus de plasticité que de vastes territoires et que, grâce au rempart naturel de leurs montagnes, et au bienfait de leur neutralité politique inscrite en quelque sorte dans le droit public de l'Europe, ils ont joui, d'ordinaire, d'un isolement qui leur a permis un développement ethnique spontané et régulier, indépendant de celui de leurs voisins.

Comment passer sous silence l'extrême mobilité du peuple français, les enseignements qui se dégagent de l'histoire du suffrage universel, du plébiscite, un referendum particulier ?

Le 19 juillet 1793, la Constitution jacobine du 24 juin est soumise au pays et acceptée par 1.801.918 suffrages contre 11.610. Six ans plus tard, la Constitution absolutiste de l'an VIII est ratifiée par 3.011.007 citoyens et rejetée par 1562 ; le pouvoir est confié au premier consul. En 1848, passant du régime censitaire au suffrage universel, la nation est appelée

Revue scientifique, 1894, n[os] 2, 3, 7 du 1[er] semestre, pp. 33-38, 73-82, 193-204 ; Sismonde de Sismondi, *Etudes sur les constitutions des peuples libres*. Paris, 1886, p. 27.

1. Cf. La Bruyère, *Caractères*, ch. X, *Du souverain ou de la République*.

à se prononcer pour Cavaignac ou Napoléon Bonaparte. Fascinée, éblouie par la légende et le nom de Napoléon, elle lui accorde 5.434.226 voix et 1.448.107 à Cavaignac. Le 8 mai 1870, par 7.358.786 suffrages, pour la seconde fois, elle investit de sa confiance Napoléon III. Dans les premiers jours de septembre, l'Empire est vaincu à Sedan ; le peuple se retourne contre lui et proclame la République.

Lorsqu'un pays est si inconstant, si mobile, il serait imprudent de lui donner l'exercice de la souveraineté. Qu'on le confie au peuple suisse dont le passé peut être le plus sûr garant de l'avenir, dont le bon sens, le sang-froid, l'esprit de suite sont connus de tous, mais qu'on ne soutienne pas qu'avec notre tempérament, notre caractère, les citoyens seraient utilement consultés sur des propositions de lois multiples. Montesquieu, dans l'*Esprit des Lois*, a particulièrement insisté sur cette idée : « Plusieurs choses gouvernent les hommes : le climat, la religion, les lois, les maximes du gouvernement, les exemples des choses passées, les mœurs, les manières ; d'où il se forme un esprit général qui en résulte... Les lois doivent être relatives au physique du pays, au climat glacé, brûlant ou tempéré, à la qualité du terrain, à sa situation, à sa grandeur, au genre de vie des peuples ...; elles doivent se rapporter au degré de liberté que la Constitution peut souffrir, à la religion des habitants, à leurs inclinations, à leurs richesses, à leur nombre, à leur commerce, à leurs mœurs, à leurs manières. Enfin elles ont des rapports entre elles, elles en ont avec leur origine, avec l'objet du législateur, avec l'ordre des choses sur lesquelles elles sont établies... ».

§ 2. — Objections faites au système du referendum.

Je ferai quatre objections au referendum : 1° les citoyens n'ont pas les loisirs suffisants pour légiférer et cette institution est matériellement impossible ; 2° le peuple est incompétent ;

3° le referendum fatiguerait bientôt les électeurs et créerait des expectatives dangereuses ; 4° il ne produirait pas les résultats espérés.

I. — *a*) Dans les anciennes Républiques, à Athènes, à Rome, ceux qui travaillaient à la confection des lois, n'avaient pas le temps de s'occuper des travaux indispensables pour satisfaire les besoins incessants de l'homme. Aristote chercha une solution ; il crut la trouver en légitimant l'esclavage : toujours retenus sur l'Agora par l'exercice du pouvoir législatif, les citoyens n'ont pas la faculté de se consacrer aux travaux de la vie matérielle ; ces travaux, ils les abandonnent aux esclaves, et ainsi il existe un lien intime entre l'esclavage et le gouvernement direct, l'un étant la condition de l'autre.

Rousseau s'est posé la question qui avait préoccupé le Stagirite. Il s'est demandé si, dans les sociétés modernes qui viendraient à pratiquer la démocratie pure, l'esclavage ne s'imposerait pas, et il a répondu : « peut-être » ! ! ! Sans insister sur une telle monstruosité, admettant la compétence du peuple et la pratique du referendum, il est manifeste que presque tous les citoyens seraient dans l'impossibilité de réfléchir longtemps, de peser les arguments pour ou contre les lois sur lesquelles ils seraient appelés à se prononcer par *oui* ou par *non*, de lire de longs rapports, etc... Certains peut-être auraient ce loisir, l'infime minorité, une minorité qu'il serait presque impossible de prendre en considération, et tous les autres se prononceraient au hasard, ou plutôt dans le sens des influences qu'ils auraient subies. Demander à un homme ce qui lui est matériellement impossible de faire, c'est tout livrer au hasard.

b) Il convient de ne pas passer sous silence une considération qui a son importance quand on songe au triste état dans lequel se trouvent les finances des nations européennes et qui, à elle seule, constitue presque un obstacle insurmontable : les dépenses occasionnées par le referendum.

En Suisse, le C. F. envoie, dans tous les Cantons, à chaque électeur, un bulletin de vote et le projet de loi. La dépense se monte à 40,000 francs environ pour les frais d'impression seulement. M. Deploige rapporte que la dépense nécessitée par l'impression de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite, s'est élevée à 47,696 francs. Avec les autres frais, la votation sur cette loi a coûté à la Confédération, environ 130,000 francs. Il en est à peu près de même pour toutes les lois soumises au referendum. Si les amendements, les contre-projets ou les travaux préparatoires, étaient ajoutés au projet de loi, il faudrait la tripler. En partant de ces chiffres exacts pour un pays qui ne possède que 650,000 électeurs, il est facile de voir les sommes fantastiques qu'il faudrait débourser pour éclairer nos dix millions d'électeurs en vue des votations populaires qui interviendraient dans la même année.

J'écarte cette objection et je suppose que le peuple a tout le temps nécessaire pour légiférer.

II. — La confection des lois est une des œuvres les plus difficiles qu'il soit donné à l'homme d'accomplir. Pour régler avec bonheur la marche d'une nation, son développement, « il est nécessaire de connaître les structures de la société, les principes selon lesquels elle est organisée, les lois naturelles d'où dépendent ses progrès. Faute d'entendre bien ce qui constitue le développement de la Société, on ne peut que faire de graves méprises si l'on se mêle d'entraver tel changement et de favoriser tel autre. Faute de bien voir la dépendance mutuelle de toutes ces fonctions dont le concert fait la vie de la nation, on s'expose à causer des désastres inattendus, pour n'avoir pas compris comment l'altération de l'une d'entre elles aurait eu son contre-coup dans toutes les autres... Avant de pouvoir rien heurter de raisonnable pour régler les changements divers qui, par myriades, sont toujours en voie de se faire dans une masse d'hommes, il faut d'abord avoir pénétré les causes de ces chan-

gements, leurs rapports mutuels, l'enchevêtrement de tous les fils de ce tissu, le passé de chaque chose et la forme qu'elle est en train de prendre. En un mot, il est urgent d'être dûment familiarisé avec la science sociale, avec la science qui enveloppe toutes les sciences, qui, en subtilité et complexité, les dépasse toutes et qui n'est accessible qu'aux plus hautes intelligences [1] ».

Tous les citoyens, les masses, le nombre, sont-ils à même de réaliser ces conditions ?

Il faut se garder de toute exagération. D'après les uns, les citoyens réunis ont une intelligence supérieure à celle de l'individu le plus capable pris isolément. Je répondrai avec Taine que vingt millions d'ignorances ne font pas un savoir. D'après les autres, le peuple est incapable de quoi que ce soit : — Carlyle : « Sur dix hommes, il y en a neuf qui sont fous avérés ; c'est le calcul généralement reçu. Eh bien ! alors par quel miracle voulez-vous qu'en jetant dans ce moulin, une boîte à scrutin, les bulletins de vote de ces dix hommes, il vous rende un grain de sagesse ? » — Dupont-White : « Regardez-moi ce portefaix sans idée, ce fat perdu d'égoïsme : deux misères qui ne représentent pas mal notre condition et notre nature. Voilà les souverains qu'on nous propose ». — Le sénateur italien Pantaleoni charge à fond sur « ce troupeau de bipèdes encore plongés dans les ténèbres de la pierre brute, du miocène, décorés par d'autres du titre flatteur de « peuple souverain », atteints qu'ils sont de « l'épidémie particulière de notre temps, le *morbus democraticus* » [2].

Entre ces deux théories extrêmes, il est prudent de prendre un moyen terme et de dire que ce qui caractérise la multitude, c'est une extrême médiocrité. Proudhon qui a soutenu les

1. Spencer, *Essais de morale, de science et d'esthétique*, t. II. *Essais de politique*, tr. Burdeau, p. 134, éd. 1879 ; J. C. L. Sismonde de Sismondi, *op. cit.*, p. 23.
2. Cf. de Laveleye, *Les nouvelles lettres d'Italie*, p. 103.

droits de la démocratie avec une éloquente passion, a compris que c'était un des côtés faibles du gouvernement populaire et il a écrit ce mot dont la profonde justesse ne saurait être déniée, « démocratie, a-t-il dit, c'est démopédie ; la démocratie, c'est l'instruction du peuple ».

Qu'on lise les discours débités aux citoyens dans les réunions électorales, et qu'on parte de là pour juger leur intelligence. « Vous trouverez, dit Spencer, une grossière ignorance de la politique ; vous entendrez dire qu'avec des actes du Parlement on fait tout ce qu'on veut, que la valeur de l'or peut être fixée par une loi, qu'avec des lois sur les pauvres on peut remédier à la misère... que les machines font tort aux ouvriers, que la prodigalité « fait marcher le commerce » et autres indices d'une pénétration plus faible encore. Et dans la classe située au-dessous, qui est la plus vaste, et où se trouvent ceux qui ne peuvent pas avoir assez d'intérêt à être bien gouvernés pour prendre la peine de voter ou pour risquer de perdre un client, ou pour refuser un pot-de-vin, vous vous heurterez à une bêtise dont il faut à peu près désespérer. Sans aller aussi loin que Carlyle, et définir le peuple « 27 millions d'êtres en général fous », vous confesserez que ces êtres-là sont bien maltraités du côté de l'intelligence[1] ».

Je prends les chiffres officiels et je me demande combien de citoyens, en France, seraient aptes à se prononcer en toute connaissance de cause sur le mérite d'une loi. J'écarte 17,698,000 individus adonnés à l'agriculture, 9,289,206 à l'industrie, 5,268,486 au commerce et aux transports, 613,362 à la force publique, 2,295,966 qui vivent de leurs revenus, 960,078 qui n'ont aucune profession[2], soit, en bloc, près de 37,000,000 de citoyens qui n'ont jamais fait de droit et qui, un jour de votation, se prononceraient au hasard, et je me

1. *Op. cit.*, p. 121.
2. Cf. Maurice Block, *L'Europe politique et sociale*. Paris, 1893, p. 78.

trouve en présence de ceux qui exercent des professions libérales : magistrats, avocats, ingénieurs... ; ils s'élèvent au chiffre très restreint d'un million. S'il n'est pas possible de trouver dans cette classe d'élite, la plus instruite, cinq cents législateurs, que faut-il penser de la valeur intellectuelle des autres classes ? Si les quelques hommes qui composent les Chambres ne peuvent pas souvent venir à bout d'une loi, eux réputés les plus capables, comment des millions d'hommes inexpérimentés seraient-ils plus heureux ?

Dans une société complexe et avancée, donner aux masses le droit de se prononcer souverainement sur les lois, serait confier à un incapable la plus ardue de toutes les missions. « Vous faites décider par la majorité du jury si un accusé est innocent ou coupable ; pourquoi ? parce qu'il suffit dans l'espèce d'avoir le sentiment du bien et du mal et que cela est à la portée des douze honnêtes gens qui composent le jury. Mais demanderez-vous à ces mêmes jurés de décider si un testament est valable, si un contrat doit être annulé ? Évidemment non, parce qu'ici le jugement suppose des connaissances spéciales et qu'on peut être le plus honnête homme du monde sans avoir ouvert le Code civil. De même vous trouveriez ridicule de consulter le premier venu sur la meilleure manière de construire une maison ou de soigner une maladie ; mais ce premier venu, le droit que vous ne pouvez lui refuser, c'est de choisir son architecte s'il veut bâtir ou son médecin s'il est malade. C'est ainsi qu'il choisit celui qui le représentera dans les assemblées locales ou dans les assemblées politiques ; et, s'il se trompe, dans un cas comme dans l'autre, c'est tant pis pour lui..... Vous voulez que la majorité juge un traité de commerce ou un impôt ; il serait tout aussi raisonnable de demander qu'elle calcule la résistance des matériaux dans une construction ou qu'elle prescrive le traitement dans une maladie [1] ».

1. P. Laffite, *Lettres d'un parlementaire. Le referendum,* dans la *Revue bleue* du 18 mars 1893, p. 330.

Ceux qui se servent d'une machine, cherchent à diminuer le nombre des rouages, à ajuster ceux qu'ils conservent et à les faire fonctionner sans frottements excessifs. En multipliant outre mesure les membres de la machine sociale, la marche n'en sera pas facilitée et il arrivera ce qui est inévitable en présence d'une trop grande complication de rouages : les uns, les inutiles, nuiront aux indispensables et, au lieu d'avoir un tout bien composé, d'un fonctionnement facile, on obtiendra une masse confuse dont la mise en mouvement sera lente et le résultat négatif.

Ces observations conduisent à une double remarque : lorsque le pouvoir législatif est exercé par le peuple, les parties ne sont pas en harmonie ; elles finissent par se heurter, attendu qu'il n'y a entre elles aucune identité ; elles sont en nombre excessif. Le milieu où le pouvoir législatif est exercé est donc mauvais, son organisation défectueuse.

Le referendum n'est pas un moyen de culture et d'éducation politiques. Il en serait autrement si les électeurs réunis en une seule assemblée, comme les Romains au Forum, entendaient discuter contradictoirement la loi par de grands orateurs ; mais, tant qu'ils seront forcés de l'étudier seuls, chez eux, le dernier mot appartiendra aux hommes de parti et, comme le peuple ne fera pas le moindre effort pour s'acquitter sérieusement de la besogne qui lui aura été imposée, son éducation politique sera nulle ; il restera toujours une cohue sans nom, une sorte d'épave battue par les flots agités et destinée à aller à la dérive jusqu'à ce qu'un bras puissant vienne la sauver[1].

« Tout par le peuple ! » s'écrie de Sismondi, « mais comment a-t-on reconnu que le peuple est propre à tout? Comment a-t-on démontré que le savoir des plus éclairés sera adopté par la

1. Cf. Machiavel, *Discours sur Tite-Live*, I, 58.

foule ? que la constance des plus courageux soutiendra son audace, que la prudence des plus habiles réglera son impétuosité ? qu'on pourra trouver en elle l'unité des desseins, la prévoyance, la persistance, la libéralité pour les grandes choses, l'économie pour l'ensemble de la fortune publique, sans lesquelles elle-même sera en souffrance ?... L'histoire des peuples libres rend témoignage, à chaque page, des préjugés, de l'inconstance, des terreurs paniques, de la témérité, de la versatilité, de l'imprudence, de la prodigalité et de la lésinerie de la multitude[1] ».

Les partisans du referendum ont compris combien était puissante l'objection tirée de l'incompétence du peuple et ils ont dit :

1° Le peuple est incapable dans certaines hypothèses seulement, celles où il s'agit de questions complexes ; pour des problèmes simples : séparation de l'Église et de l'État, déclaration de guerre, révision de la Constitution, etc., il sera impossible de mettre en doute sa compétence.

Ce système est inadmissible pour plusieurs raisons :

a) Il sera très difficile d'établir un critérium devant servir à distinguer les questions simples des questions complexes. Dans une législation bien entendue, il est sage d'éviter tout ce qui laisse place à l'arbitraire.

b) Une fois entré dans la série des concessions, il n'est pas facile de rebrousser chemin ; la logique des idées et des partis entraîneront la législation à augmenter le nombre des prérogatives déjà concédées. Lorsque le referendum aura été accordé au pays pour quelques lois, il l'exigera bientôt pour toutes, et si, un jour, le législateur s'aperçoit qu'il est allé trop avant, s'il s'avise de vouloir retirer au peuple ce qu'il appellera un droit, ce sera une révolution ; il se passerait ce qui

1. *Op. cit.*, p. 24.

aurait lieu aujourd'hui si on voulait restreindre la liberté de la presse, substituer au suffrage universel le vote censitaire ou le capacitariat. Je vais même plus loin : après avoir accordé le referendum aux masses, il faudra leur donner son corollaire nécessaire : le droit d'initiative, parce que celui qui a la faculté d'enrayer la machine législative doit avoir aussi celle de la mettre en branle. Toujours insatiable, le peuple voudra le referendum et l'initiative pour les affaires communales, cantonales et départementales ; s'il était possible de concevoir de nouvelles prérogatives, il n'y a pas à douter qu'elles seraient réclamées et alors où s'arrêterait-on dans la voie des concessions ?

c) Sans doute, le principe soumis au peuple paraît plus simple, mais souvent les choses les plus simples sont les plus compliquées ; il ne se rendra pas un compte exact de la justice de la mesure proposée, de ses effets probables, de ses conséquences et fatalement il ne se formera une opinion qu'en adoptant celle d'un homme distingué, du chef d'un grand parti, d'un journal ou d'une association politique quelconque.

Si le referendum constitue un progrès, s'il est, dans les sociétés actuelles, le triomphe de la démocratie, son dernier mot en quelque sorte, pourquoi faire ratifier par le peuple certaines lois seulement ? Si le referendum est mauvais, qu'on l'écarte pour toutes les lois ; si c'est une institution sage, de nature à supplanter le système de la représentation, qu'on l'applique constamment, sans aucune défiance ni arrière-pensée, et au moins on ne manquera pas de logique.

2° « Assurément », dit M. Brissaud, « le peuple n'est guère compétent pour juger des lois compliquées... La vraie question n'est pas là. Il ne s'agit pas de faire faire la loi par le peuple, il n'a pour cela ni assez de connaissances, ni assez de loisirs. Il s'agit de lui demander s'il n'y a pas dans la loi de

disposition qui le blesse dans ses intérêts ou dans sa conscience. Il est très capable de le dire[1] ».

J'ai le regret de ne pas partager l'avis de ce jurisconsulte éminent, et je crois qu'au contraire la véritable question est là. Demander au peuple s'il n'y a pas, dans un projet de loi, une disposition qui blesse sa conscience, c'est, en somme, le faire juge de la loi, le prier de l'analyser sous toutes ses formes, de prévoir toutes ses conséquences. Dire au peuple : approuvez-vous *oui* ou *non* telle loi ? ou bien : trouvez-vous dans tel projet une disposition contraire à vos intérêts, c'est toujours poser la même question et se heurter à son incompétence.

3° « Maintenant », dit de Laveleye, « la presse moderne remplace l'orateur antique ; par le journal qu'il lit chaque jour, l'électeur arrive à connaître les questions sur lesquelles il doit se prononcer, bien mieux que par quelques discours entendus au milieu du tumulte et de l'agitation de la foule, au moment où le scrutin va s'ouvrir ; si les manœuvres préliminaires des partis sont un mal, les entraînements de l'éloquence sont un péril[2]. »

Certainement la presse serait un moyen d'éducation sérieux si tous les citoyens lisaient, chaque jour, les nombreuses pages du *Journal officiel*, où sont reproduits *in extenso* les discours des membres du Gouvernement et des deux Chambres. Mais personne ne lit cette publication très désavantageusement remplacée par un résumé plus ou moins mal fait donné par une feuille quelconque. La presse ne vaudra jamais les discussions d'une grande assemblée : ordinairement, chaque citoyen ne lit qu'un journal, et ce journal, en se plaçant au point de vue de l'opinion qu'il soutient, dénature les paroles de ceux dont il ne partage pas les idées. Ouvrez une feuille,

1. *Loc. cit.*, p. 418.

2. *Le gouvernement dans la démocratie.* Paris, 1891, t. II, p. 153 ; *L'instruction du peuple.* Paris, 1872, pp. 1 sq.

même une des plus sérieuses : une colonne, tout au plus, est consacrée aux travaux législatifs, et la Rédaction, préoccupée de réaliser de gros bénéfices plutôt que de faire l'instruction juridique du peuple, se gardera bien de reproduire en entier, je ne dirai pas certains discours, mais même des textes de loi, parce que ce serait là une matière trop aride, intelligible pour de rares initiés et qui ne manquerait pas de lui aliéner la faveur du public. Une très sèche analyse des débats, les résultats des votes, voilà ce que donnent les journaux et ce qui est destiné à faire les législateurs de l'avenir ! Les lecteurs deviennent de plus en plus exigeants ; ils veulent être amusés et leur journal, au lieu d'être un organe de doctrine politique ou d'école littéraire, tend à se transformer en une sorte de théâtre bouffe[1].

N'est-ce pas se moquer du peuple que de lui poser une question qu'il ne comprend même pas ? Une vraie discussion où le savoir, l'expérience, les lumières de toutes sortes ont le champ libre, une délibération grave parmi les hommes considérés comme l'élite de la nation est une garantie plus sûre que le consentement aveugle de la foule. Comme le dit Montesquieu : « Le peuple qui a la souveraine puissance doit faire, par lui-même, tout ce qu'il peut bien faire, et ce qu'il ne peut pas bien faire, il faut qu'il le fasse par ses ministres... Le peuple est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque partie de son autorité. Il n'a à se déterminer que par des choses qu'il ne peut ignorer et des faits qui tombent sous les sens..., mais saura-t-il conduire une affaire, connaître les lieux, les occasions, les moments, en profiter ? Non, il ne le saura pas[2] ».

1. V. E. Spüller, *La presse et l'éducation de la démocratie*, dans la *Revue bleue*, 1894, n° 16, pp. 481-486.

2. *Esprit des lois*, II, 2. — « Là où les masses sont sans instruction et sans intelligence politique, elles ne pourraient être investies du pouvoir que

Que ceux qui désirent sauver les démocraties modernes se pénètrent de cette idée que la direction suprême doit appartenir aux plus instruits, à une sorte d'aristocratie du savoir. C'est le Sénat qui a été la *vera causa* de la grandeur des Romains, leur a donné ces magnifiques exemples de prudence et de sagesse qui en ont fait un des plus grands peuples du monde. C'est le *Consiglio dei Pregadi* qui a été le soutien de la République de Venise, lui a permis de se maintenir forte et redoutée à côté de ses rivaux toujours en guerre. Enfin, c'est l'aristocratie qui a fait de l'Angleterre une puissance de premier ordre et lui a donné cette force incomparable qui semble menacée aujourd'hui, du reste comme toutes celles qui l'entourent, par les progrès incessants de la démocratie.

Voilà ce que dit l'histoire ; elle témoigne que c'est à la raison seule de gouverner le monde et avec la raison tout ce qu'il y a, dans un pays, de sagesse, d'honneur, de désintéressement, de probité, de science, de fermeté et de patriotisme ; en d'autres termes, c'est une impérieuse nécessité que l'exercice de la fonction législative soit confié, non à l'ensemble de toutes les volontés individuelles, à un océan sans cesse agité et menaçant de tout engloutir, mais aux meilleurs, aux plus capables, et jamais la nation elle-même ne doit se substituer à ses délégués[1]. N'oublions jamais ces paroles profondes de Machiavel : « Ceux qui constituent un Etat avec prudence doivent considérer comme la chose la plus nécessaire de donner à la liberté une forte garantie, et le peuple vivra libre d'autant plus long-

pour en user follement, pour l'employer à abattre envieusement la tête de la société, enfin pour le déposer plus tard avec la honte et le découragement de l'impuissance » (de Parieu, *op. cit.*, pp. 385-386 ; Sismonde de Sismondi, *op. cit.*, p. 76).

1. « The electoral on constituant body cannot it self exercise the powers which is enables its representative or deputy to exercise ». G. Cornwall Lewis, *An essay on the government of dependencies*. London, 1841, p. 49; cf. Sismonde de Sismondi, *op. cit.*, p. 51.

temps que cette garantie aura été placée en de meilleures mains [1] ».

III. — *a*) Dans une société comme la nôtre, le besoin de lois nombreuses se fait sans cesse sentir. En convoquant le peuple anssi souvent que cela serait nécessaire, le nombre des abstentions augmenterait dans de grandes proportions. La nation ne tarderait pas à comprendre qu'elle est incapable de se servir de l'instrument à elle confié ; cédant alors à je ne sais quel vague sentiment de lassitude, elle éprouverait le besoin d'abdiquer ses libertés et un tyran serait là, prêt à les confisquer à son profit. « La démocratie qui, sans respect du droit, opprime les minorités et n'a plus que des passions, appelle le règne d'une individualité puissante qui rétablisse l'ordre en se faisant roi ou d'une aristocratie militaire ou d'argent [2] ».

b) Ce n'est pas là le seul danger du referendum. Le referen-

1. *Op. cit.*, I, 5.

2. Bluntschli, *la Politique*, tr. Riedmatten, p. 205 ; cf. S. James F. Stephen, *Liberty, Fraternity and Egality*. Londres, 1873, p. 239. La multiplicité des votations engendrant la lassitude est un danger qui semble s'être manifesté en Suisse. « Les germes du Césarisme existent en Suisse comme ailleurs, dit M. Naville avec un peu d'exagération, et, dans certaines circonstances, ils se sont développés d'une manière assez apparente. Si quelqu'un parlait de l'époque où M. Druey *régnait* dans le canton de Vaud et où M. James Fazy régnait à Genève, il emploierait, pour désigner le pouvoir dont jouissaient ces deux hommes, une expression qui ne s'éloignerait pas beaucoup de l'exactitude ». *Loc. cit.*, p. 839. Cf. Karll Morell qui, dans son étude sur Bonstetten (p. 119), en parlant de l'aristocratie dans le canton de Vaud, dit que « l'on se tournait avec humilité vers les *gracieux*, *hauts*, *puissants* et *élevés* seigneurs, on se courbait profondément devant *leurs trônes*, on élevait leur gloire beaucoup plus que les Romains ne le firent jamais de celle de César. — M. Hilty nie l'exactitude de ces diverses affirmations. Cf. Tallichet, *Des Constitutions dans les démocraties*, dans la *Bibliothèque universelle et Revue suisse*, t. XXV, p. 94.

Cependant il faudrait bien se garder de confondre le referendum avec le plébiscite, deux institutions absolument distinctes : l'une porte sur une idée, l'autre, le plus souvent, sur un homme (V. *Le Temps* du 10 janvier 1891. P. Deschanel, *La réforme administrative*). Je prétends seulement que l'abus de la première, ou même son simple usage, est un acheminement à la consécration de la seconde.

dum facultatif a un caractère essentiellement révolutionnaire : par sa nature même, il produit une agitation de tous les instants. Avec la proposition Cunéo d'Ornano, il s'agira d'abord de réunir un million de signatures pour que la loi visée soit soumise à la ratification populaire. Première agitation. Que de sollicitations, que de campagnes, que de discours pour demander aux électeurs le nombre de signatures exigé et même un nombre supérieur, afin d'impressionner un peu plus les pouvoirs publics ! Les signatures réunies, il sera nécessaire de procéder au vote définitif et alors commencera une nouvelle campagne, une nouvelle agitation dans cet infortuné pays qui sera privé à l'avenir des douceurs de la tranquillité et de la paix.

c) Dans le domaine de la politique extérieure, le referendum susciterait des complications de nature à compromettre le Gouvernement. Les gouvernements démocratiques sont peu aptes à garder des secrets et à former des diplomates brillants. « La politique extérieure » dit de Tocqueville « n'exige l'usage de presque aucune des qualités qui sont propres à la démocratie et commande, au contraire, le développement de presque toutes celles qui lui manquent. La démocratie favorise l'accroissement des ressources intérieures de l'État ; elle répand l'aisance, développe l'esprit public, fortifie le respect à la loi dans les différentes classes de la société ; toutes choses qui n'ont qu'une influence indirecte sur la position d'un peuple vis-à-vis d'un autre. Mais la démocratie ne saurait que difficilement coordonner les détails d'une grande entreprise, s'arrêter à un dessein et le suivre obstinément à travers les obstacles[1] ».

1. *Op. cit.*, I, p. 275.

Interwievé par le correspondant bruxellois de la *Meuse*, le baron Lambermont, secrétaire général du département des affaires étrangères, en Belgique, et ministre d'Etat, a répondu : J'estime que toutes les lois devraient pouvoir être soumises au referendum à l'exception des traités... il y a telles

Ce qui est vrai pour les affaires extérieures, l'est aussi pour toutes les autres affaires, et, si les spécialistes de chaque branche du gouvernement étaient consultés, il est probable que l'on constaterait une adhésion générale au referendum, exception faite par chacun de la matière dont il connaît les difficultés. L'addition de ces exceptions serait la négation du tout[1].

d) S'il est possible de discuter sur la nature des lois qu'il conviendrait de soumettre au referendum, aucun doute ne saurait exister sur la catégorie des lois budgétaires : dans un pays où le referendum serait inscrit dans la Constitution, il serait tout naturel d'appeler les citoyens à voter eux-mêmes les dépenses de l'État, à déterminer les impôts qu'ils sont obligés de payer. Je me contenterai de poser cette simple question aux partisans du referendum, leur laissant le soin de la résoudre : si les citoyens effrayés par le chiffre presque exorbitant des impôts qui leur sont demandés tous les ans, par les sacrifices qui leur sont sans cesse imposés, refusaient de voter le budget et s'obstinaient dans cette manière de voir, comment serait réglée la marche des affaires ? Ne serait-il pas nécessaire, ou de passer outre en négligeant la volonté du corps électoral, ou de suspendre toute la vie publique pour ramener le peuple à de meilleurs sentiments ?

e) Dans un autre ordre d'idées, comment méconnaître les dangers qui, par la force même des choses, entraînent la ruine des gouvernements populaires ? Comment oublier que l'État dépend du nombre, la résultante d'individus ignorants, privés en grande partie de toutes ressources, avides de flat-

négociations sur lesquelles on peut éclairer et renseigner directement les Chambres dans leurs sections, mais dont les côtés délicats ne peuvent être divulgués au public... » Cet aveu d'un partisan du referendum est trop instructif pour qu'il soit nécessaire d'y insister.

1. V. l'*Indépendance belge*, n° du 3 mars 1892.

teries, aveuglés souvent par les passions les plus basses, l'attente confiante d'un lendemain plus heureux, des enthousiasmes inexplicables, constamment à la recherche d'une panacée universelle capable de guérir tous les maux, qui ne voient dans le progrès que des innovations chimériques destinées à leur assurer le bien-être, qui prennent pour favoris les fauteurs de désordres et les contempteurs des lois, qui enfin estiment que la force prime et doit primer le droit ? Si la majorité des citoyens est sans volonté, insubordonnée, menaçante dans ses colères, folle de plaisirs et d'argent, vices qui, de nos jours, croissent en même temps qu'on éloigne des hommes les doctrines de l'éternelle espérance, la spoliation, l'ostracisme et l'anarchie n'entraîneront-ils pas la décadence de l'État, de cet État que tous les citoyens veulent transformer en une sorte de Providence, destinée à tout faire, à tout prévoir, au risque de perdre la liberté et l'indépendance ? Il est un principe qui s'impose aux peuples : plus les droits des individus sont étendus, plus le domaine de leur souveraineté est élargi, plus les passions deviennent impérieuses, irrésistibles, plus il est nécessaire que la démocratie se surveille elle-même, se retrempe dans son principe, dans ce que Montesquieu a si justement appelé la « vertu »[1]. La démocratie tend presque toujours à se changer en démagogie. Machiavel l'a magistralement établi en étudiant l'histoire des républiques italiennes au moyen âge[2] et, après lui, Sumner Maine a enseigné que, depuis le siècle où les empereurs romains se trouvèrent à la merci de la soldatesque prétorienne, le monde n'a jamais vu d'insécurité pareille à celle des gouvernements populaires[3].

1. Pour la définition de la « *vertu* » dans une démocratie, cf. E. Spüller, *Education de la démocratie*. Paris, 1892, pp. 77 sq.

2. *Op. cit.*, I, 2. *Adde* : Montesquieu, *Esprit des lois*, XI, 6 ; Mably, *Entretiens de Phocion*, t. I, p. 73.

3. *Op. cit.*, pp. 38 sq.

Que ces dangers que les démocraties anciennes ont été impuissantes à éviter fassent réfléchir ceux qui réclament l'extension des droits du peuple. Si certains esprits à tort ou à raison, ce n'est point ici qu'il convient de le rechercher, prétendent que la société française actuelle est en décadence, que tout gouvernement devient impossible, précisément parce que les gouvernés ont trop de pouvoirs, que deviendrait la France si on lui faisait faire un pas de plus vers le système du gouvernement direct? Plus que jamais il faudrait redouter, avec de Tocqueville, qu'au sortir de ces agitations qui font vaciller tous les trônes, les despotes ne se trouvent plus puissants qu'ils ne l'ont été.

IV.—Il n'est pas difficile d'établir que le referendum ne produirait pas les résultats attendus. Bien que ses partisans soient convaincus qu'il ne permet pas d'imposer au peuple ce qu'il repousse, il y a, ainsi que cela a déjà été exposé, plusieurs moyens pour subtiliser les volontés :

a) Des lois très vastes, contenant du bon et du mauvais, sont soumises aux citoyens ; le mauvais passe à la faveur du bon [1].

b) Les mêmes lois sont plusieurs fois présentées au peuple et, de guerre lasse, il finit par les accepter [2].

c) Les Chambres seront toujours souveraines pour soumettre ou non une loi à la votation populaire : en proclamant l'urgence, elles escamoteront au peuple toutes les mesures dont l'acceptation serait de nature à soulever des difficultés [3].

Au lieu d'améliorer les institutions existantes, le referendum les compromettrait en multipliant les chances de conflit entre les Assemblées représentatives.

Dans les pays où existe la dualité des Chambres, il peut se produire des divergences de vues entre les deux assemblées.

1. Cf., *suprà*, p. 398, 7°, lettre *a*.
2. Cf., *suprà*, pp. 398-399, 7°, lettre *b*.
3. Cf., *suprà*, p. 399, 7°, lettre *c*.

Elles font ce qui dépend d'elles pour se mettre d'accord ; presque toujours leurs efforts sont couronnés de succès et l'entente est complète. C'est là ce que révèle l'examen des faits [1].

Certaines Constitutions ont formellement prévu le cas où un tel désaccord viendrait à se manifester et elles ont cherché, très heureusement du reste, à le faire disparaître. En Suède, l'article 65 de la *loi organique du Riksdag* du 22 juin 1866 décide que, lorsque les Chambres auront pris des résolutions différentes en matière de dépenses publiques ou d'impôts et que ces résolutions n'auront pu être conciliées, sur les propositions du Comité compétent, chaque Chambre votera séparément sur les résolutions différentes adoptées par chacune d'elles, et l'opinion qui comptera le plus grand nombre de suffrages dans les deux Chambres réunies vaudra comme résolution du Riksdag. En Norvège, lorsqu'un projet a été adressé deux fois au Lagthing par l'Odelsting et retourné la seconde fois avec refus de le voter, le Storthing se réunit en assemblée générale et décide à la majorité des deux tiers des voix [2]. Le Portugal [3], les Pays-Bas [4], l'Autriche-Hongrie [5] et le Brésil [6] ont donné à notre problème une solution presque identique.

Ainsi, il est relativement très facile de faire cesser les dis-

1. Par deux fois, en France, dans des cas où toute entente semblait impossible, grâce à la bonne volonté des Chambres qui formèrent une commission chargée d'élaborer un projet transactionnel, on put obtenir un heureux résultat (L. du 20 mars 1880 ; L. du 17 juillet 1889).

2. Art. 76 de la *Constitution* du 4 novembre 1814.

3. Art. 54 de la *Charte constitutionnelle* du 29 avril 1826 : « Si la Chambre des députés n'approuve pas les amendements ou additions de la Chambre des pairs ou *vice versa*, et si cependant la Chambre, qui refuse sur ce point son approbation, juge que le projet est avantageux, il y a lieu de former une commission de pairs et de députés en nombre égal, laquelle décide si la proposition de loi sera adoptée ou rejetée ».

4. Art. 103 de la *Constitution* du 11 octobre 1848.

5. Art. 36 de la *loi cisleithane* du 21 décembre 1867 ; art. 35 de la *loi hongroise*, XII, de 1867.

6. Art. 61 de la *Constitution* du 25 mars 1824. *Adde* art. 72 de la *Constitution fédérale suisse* du 29 mai 1874.

sentiments parlementaires sans avoir recours à la dissolution. Le moyen déjà indiqué : la réunion des deux assemblées en une seule, n'est pas unique. Le projet, source du désaccord, peut être retiré ou ajourné et les Chambres elles-mêmes peuvent être ajournées. Ces divers systèmes ont tous l'avantage de faire peser sur les Chambres le sentiment de leur responsabilité, car si elles savent que la solution de la difficulté ne dépend plus d'elles, mais bien d'un tiers, « l'entêtement des majorités va croître, les concessions diminueront... La préoccupation dominante ne sera plus de trouver un système conciliateur. Les deux assemblées, une fois qu'elles seront convaincues de leur désaccord, n'auront qu'un seul souci, formuler leurs sentiments en des termes qui soient les plus propres à leur acquérir les sympathies et la faveur du tiers arbitre, le peuple » [1].

Pourquoi ces complications, pourquoi imaginer un nouveau mode d'exercice du pouvoir législatif, alors qu'avec les institutions existantes il est possible d'obtenir le même résultat : empêcher la mise en vigueur d'une loi contraire aux sentiments du peuple ? Il serait facile d'insister longuement sur le droit de pétition et de réunion, ces adresses, ces grands meetings et ces pétitionnements monstres, usités en Angleterre, qui ont permis à la nation, en maintes circonstances, de faire connaître à la Couronne sa volonté, et de provoquer ainsi la dissolution du Parlement, notamment en 1701 et en 1710, mais j'ai hâte d'arriver à ces trois considérations qui me semblent concluantes :

1° Les membres des Chambres sont responsables devant leurs électeurs ; pour obtenir le renouvellement de leur mandat, ils ont un intérêt capital à n'exécuter que les volontés de leurs commettants. Comment peut-on oser proposer le referendum dans un pays convoqué tous les trois ou quatre

1. Van den Heuvel, *loc. cit.*, p. IX.

ans à faire table rase, dans ses comices, de ceux qui ont perdu sa confiance, où, en dehors des élections législatives, les citoyens, en nommant les conseillers municipaux, les conseillers d'arrondissement et les conseillers généraux, ont la faculté, presque constamment, de manifester leurs idées, leurs tendances, leurs volontés, dans un pays enfin où est appliqué ce grand principe proclamé, en 1755, par John Adams, principe qui est le fondement de la Constitution de l'Union américaine et de tous les pays libres : « Tous les pouvoirs émanent de la nation ».

2° La dualité des Chambres aura ici un salutaire effet. Une Chambre, si elle sait que son vote sera repris par une autre assemblée, approfondira les questions, les discutera très sérieusement, montrera que ses décisions sont conformes à l'intérêt général et, comme le dit de Laveleye, excitera en sa faveur un puissant mouvement de l'opinion publique. Dans le cas où cette Chambre, oubliant le sentiment de sa responsabilité, se montrerait despotique, substituerait son caprice à l'intérêt du peuple, l'autre Chambre, déjà avertie par la presse, serait là pour garantir et sauvegarder les droits de la nation. On a prétendu, avec juste raison, que l'avantage d'une seconde Chambre est la nécessité qu'elle impose à la première de démontrer qu'elle a raison, — j'ajouterai : et aussi de rendre inutile le referendum.

3° Allons plus loin et supposons que les deux Chambres ont voté une mauvaise loi que la nation voudrait voir disparaître. Il existe d'abord un premier remède : le peuple, à l'expiration du mandat de ses élus, ne les renommera pas ; — il en existe un second qui présente l'avantage de ne pas laisser en fonctions un Parlement en désaccord avec le pays : le droit de dissolution. Le chef de l'État qui, en quelque sorte, plane au-dessus de tous les partis et ne suit que l'intérêt de son peuple, prononcera la dissolution des Chambres s'il estime

qu'elles ne représentent plus l'opinion publique. Le peuple sera appelé à de nouvelles élections et amené ainsi à faire justice de ceux qui ont outrepassé la mission qui leur avait été confiée[1].

Un examen attentif des Constitutions représentatives des États modernes qui consacrent, presque toutes, les mêmes principes, est susceptible de servir à établir avec évidence l'inutilité du referendum. Un exemple pris dans l'histoire belge et grecque des dernières années corroborera cette assertion.

En 1857, le parti catholique, alors au pouvoir, déposa un projet de loi tendant à accorder une sorte d'existence légale aux établissements de bienfaisance, en réalité aux communautés religieuses. Le parti libéral attaqua violemment ce qu'il appelait « la loi des couvents », pour ne point favoriser leur développement et leur richesse. Au sein du Parlement, pendant vingt-sept séances, la lutte fut acharnée. Du Parlement l'agitation se communiqua à la foule de la capitale, puis à celle des provinces. D'un côté, il y avait les Chambres qui s'étaient formellement prononcées en faveur du projet de loi, de l'autre, l'opinion publique et les électeurs qui le condamnaient. Que devait faire le Roi ? Les partisans actuels du referendum n'auraient trouvé qu'un seul remède : la consultation directe du corps électoral et ensuite l'exercice du droit de veto ou de sanction. Le Roi se tira d'embarras sans le referendum.

D'après les sages conseils de deux de ses ministres, MM. de Decken et le comte de Vilain XIV, Léopold Ier prit des mesu-

1. Tout ce que je viens de dire n'est rigoureusement exact que pour la Constitution belge ou les Constitutions identiques à cette dernière. La dissolution implique en France que la loi n'est pas encore votée. Cf. dans le *Journal officiel* du 29 novembre 1879, *Chambre des députés*, *Annexe* n° 1867, le rapport fait, par M. Rubillard, au nom de la 11e commission d'initiative, chargée d'examiner la proposition de loi de M. de Gasté, tendant à modifier les lois constitutionnelles, en retirant au Président de la République le droit de dissoudre la Chambre des députés sur l'avis conforme du Sénat.

res de transaction : la Chambre fut ajournée et les élections communales eurent lieu ; elles prouvèrent que les villes condamnaient le projet, ce qui motiva la démission du ministère. « Sans me livrer, dit le Roi à son ministre de l'intérieur, à l'examen de la loi en elle-même, je tiens compte, comme vous, d'une impression qui s'est produite à cette occasion dans une partie considérable de la population. Il y a dans les pays qui s'occupent eux-mêmes de leurs affaires de ces émotions rapides, contagieuses, se propageant avec une intensité qui se constate plus facilement qu'elle ne s'explique et avec lesquelles il est plus sage de transiger que de raisonner ».

Léopold Ier eut des répugnances à transiger ; elles venaient peut-être, comme le pense de Laveleye, de son respect pour le gouvernement parlementaire. La « loi des couvents » avait pour elle la majorité des Chambres et les règles inflexibles du régime constitutionnel auraient exigé sa mise à exécution. Le Roi agit avec sagesse en respectant la volonté du pays et c'est bien à tort que Guizot, dans la *Revue des Deux-Mondes*, lui a reproché d'avoir cédé devant les manifestations de la rue [1].

Depuis l'arrivée au pouvoir de M. Charilaos Tricoupis, la Grèce a traversé une crise telle que, malgré la fertilité de son sol, elle a été dans l'impuissance de tenir ses engagements financiers. Supérieur à ses rivaux par l'éducation politique, l'expérience des affaires, M. Tricoupis qui avait pour lui la confiance du Roi, la majorité dans le Parlement et une grande popularité dans son propre pays et à l'étranger, n'a pas justifié les espérances que la nation avait mises en lui : à l'extérieur, il a indisposé les grandes puissances et compromis l'honneur de la Grèce ; à l'intérieur, il n'a pas su atténuer la crise économique et il a suscité les haines les plus profondes. Le 28 avril 1893, il fut obligé d'abandonner le pouvoir et, quel-

1. Cf. de Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie*. Paris, 1891, t. I, p. 362.

ques mois après, le 10 décembre suivant, celui qui s'était vanté de vouloir transformer la Grèce en bourse de l'Orient, prononçait à la tribune de la Chambre, avec un rare cynisme, ces décevantes paroles : « Malheureusement, nous sommes en faillite [1] ».

Après la démission de M. Tricoupis, M. Satiropoulos forma un ministère. Poussé par l'insuffisance des revenus, il signa, le 20 mai, un décret qui, sans l'assentiment de la Chambre, violait les obligations de l'Etat. Le 28 octobre, il se retira, et deux jours après, M. Tricoupis prit la direction du nouveau ministère avec l'appui de la Chambre. Pour remédier tout à la fois à la crise économique et à la crise financière, il proposa la suppression des octrois et leur remplacement par des surtaxes sur les denrées d'importation, sur la propriété bâtie et l'augmentation de l'impôt sur les patentes. Ce système provoqua un mécontentement universel et, dans toutes les grandes villes, des *syllalitiria* ou meetings d'indignation furent aussitôt organisés. C'est dans un de ces *syllalitiria* que le peuple vota, le 5 janvier 1895, une adresse où le premier ministre était appelé « artisan des malheurs du peuple et auteur de la banqueroute [2] ». Bien que possédant une faible majorité dans le Parlement, M. Tricoupis comprit qu'il avait perdu la confiance du pays et, le 10 janvier, il abandonna le pouvoir. Il fut remplacé par M. Nicolas Delyanni. Le 13, en vertu de l'article 38 de la Charte, les Chambres furent prorogées pendant 40 jours. Le 20 février, le Parlement fut dissous.

La royauté s'était enfin décidée à agir, car, comme le fait observer M. Hervé, la situation était exceptionnelle. Les chefs de partis, M. Théodore Delyanni et M. Tricoupis avaient perdu

1. Cf. Philaretos, *La vie politique et parlementaire à l'étranger, Grèce*, apud *Revue politique et parlementaire*, mars 1895, p. 555.

2. Cf. Ed. Hervé, *La situation en Grèce* apud *Revue des Deux-Mondes* du 15 avril 1895, p. 882.

toute autorité ; le régime parlementaire par ses erreurs était discrédité et, pendant que tout s'écroulait autour de lui, le Roi seul avait grandi en autorité. M. Balocopoulo, le délégué du *syllalitiria* du 8 janvier, exprima le sentiment de la nation quand il lui dit : « Sire, le peuple ne compte plus que sur votre Majesté ».

Le roi Georges n'a pas eu besoin de recourir au referendum pour consulter le pays ; par la dissolution de la Chambre, il a provoqué de nouvelles élections qui ont eu lieu au mois d'avril et ont consacré la victoire du grand parti delyanniste.

Avec leurs propres éléments, les Constitutions modernes sont prêtes à parer à toutes les éventualités et à permettre aux nations de faire prévaloir leur volonté. Pourquoi le referendum ? Pourquoi recourir au corps électoral tout entier, consacrer une institution de nature à mettre en jeu les destinées du pays lui-même ? On veut avec le referendum améliorer notre constitution. Quelle erreur ! « Ce cheval de Troie, cette boîte à bonbons chargée de dynamite », la mènerait fatalement à sa ruine et les pouvoirs publics deviendraient l'esclave des masses. Quand un parti voudra imposer le referendum, il organisera une campagne de presse, ses orateurs exciteront les habitants des campagnes et surtout ceux des villes, plus impressionnables et plus tumultueux, et après avoir bien parlé, bien agi, on ira devant le palais du Président de la République, de la Chambre ou du Sénat, crier : Referendum ! Referendum ! Et alors on aura ce triste spectacle : ou les pouvoirs publics céderont devant les manifestations de la rue ou ils refuseront ; les réclamations bruyantes mais pacifiques se transformeront en émeute. Demander le referendum, c'est vouloir consacrer dans un pays une perpétuelle agitation, oublier que le peuple est insatiable dans ses désirs, mobile et changeant, et que du jour où il se verrait maître tout puissant, investi de l'exercice du pouvoir législatif, il pourrait bien lui venir l'idée de renverser

l'état de choses actuel pour y substituer une forme quelconque de gouvernement.

CHAPITRE II

DU REFERENDUM ANTÉRIEUR (*ante legem*).

I. — Le referendum antérieur, qui suppose une loi non encore votée par les deux Chambres, peut être étudié sous deux aspects différents, suivant qu'il s'applique à une proposition de loi non encore soumise au Parlement (referendum d'initiative) ou à une proposition au sujet de laquelle les deux Chambres sont en désaccord (referendum de partage).

§ 1. — Referendum d'initiative.

Avec la très grande majorité des hommes politiques, je me prononce contre le referendum d'initiative. Tentative de conciliation entre le régime représentatif et le principe de l'initiative populaire, ce système aboutirait bientôt à la ruine du régime parlementaire. Ce serait une véritable folie que de soumettre au peuple une simple proposition de loi, une idée vague et indéterminée, exprimée en des termes généraux, et de l'appeler, sans discussion préalable, même sans aucun rapport, sans pièces officielles et sérieuses, à se prononcer par *oui* ou par *non* sur la base d'une loi qui aura des effets incalculables. Un Parlement ne peut pas recevoir ainsi un mandat impératif et se voir dans la nécessité de s'incliner devant cette volonté aveugle et brutale. La dignité des Chambres, l'utilité pratique, le bon sens, s'insurgent contre un tel système.

La Section centrale de la Chambre belge a repoussé, à propos du vœu de révision, le referendum d'initiative. « Le fonctionnement loyal du système représentatif et parlementaire est

non seulement incompatible avec l'exercice du referendum populaire, il exclut, en outre, le mandat impératif et, par voie de conséquence, le pouvoir que certains voudraient conférer au Roi de consulter le corps électoral sur des *lois à faire*. La consultation préalable serait, en effet, un premier pas dans la voie de la législation directe ; elle équivaudrait à une sorte d'injonction dictée au Parlement d'avoir à légiférer dans un sens déterminé. Ce serait l'organisation, la justification du mandat impératif[1] ». Est-ce le but poursuivi ? J'en doute fort.

§ 2. — Referendum de partage.

Entre les deux Chambres existe une profonde divergence de vues. Comment terminer cette crise toujours contraire à la marche régulière des affaires ? Les partisans du referendum répondent : par un recours aux électeurs eux-mêmes appelés à trancher la difficulté.

Je supposerai admis le referendum de partage. Quelle sera la valeur de cette consultation populaire ?

Une loi est votée, par exemple, par la Chambre des députés et rejetée par le Sénat. Ces deux Assemblées persistent dans leur manière de voir ; le conflit semble insoluble. — La conduite du chef de l'État est tracée d'avance : il doit dissoudre la Chambre. Ainsi qu'on l'a dit très justement : la dissolution n'est jamais qu'un remède héroïque, dont l'emploi risque fréquemment d'exaspérer le malade, voire même de tuer le médecin. C'est exact, mais il n'est pas difficile de prouver que ce remède héroïque est encore de beaucoup supérieur à celui que présenterait le referendum de partage.

Deux éventualités sont à prévoir :

La Constitution n'a pas admis le referendum antérieur. La dissolution s'impose.

La Constitution ou une loi organique stipule que le referen-

1. *Rapport* de M. de Smet de Naeyer sous l'art. 26 de la Constitution.

dum portera sur une loi votée par une Chambre, rejetée par l'autre, sur une loi dont le rejet est, aux yeux du chef de l'État, contraire à l'intérêt public.

La loi écartée par le Sénat est soumise au peuple. Que feront les électeurs ? L'*Exposé des motifs* des Chambres belges a prévu cette question « Les différends secondaires s'effacent et les électeurs qui appartiennent à un parti doivent négliger la *question du moment*, même lorsque, d'après eux, elle a été mal ou injustement résolue ». Ces électeurs sont obligés de faire un grand effort ; il faut que ce soient des hommes particuliers, spécialement doués. On leur dit : « La question qui vous est soumise est celle-là ; examinez-la dans le for de votre conscience ; est-elle bonne ou mauvaise, juste ou injuste ? Négligez les suites directes ou indirectes de votre vote et les conséquences de l'échec de la politique du gouvernement ». On n'en demanderait pas plus à un peuple de philosophes gouverné par des philosophes.

Après avoir bien réfléchi, les électeurs répondront par *oui* ou par *non*.

Et c'est là ce qu'on appelle faire de la politique ! C'est de la naïveté que de s'imaginer qu'un gouvernement qui veut conserver le pouvoir (quel est celui qui n'y tient pas ?) disparaîtra un instant de la scène sans chercher à influencer qui que ce soit dans le sens de ses vues, et cela, pour donner aux électeurs le temps de consulter leur conscience et d'en suivre les inspirations ! Non, les choses ne se passeront pas ainsi : les gouvernements quels qu'ils soient emploieront tous les moyens légitimes, et peut-être illégitimes, pour obtenir un vote conforme à leurs vues, de telle sorte que cette agitation, qu'on a voulu éviter en condamnant la dissolution, existera toujours, même avec le referendum.

Les électeurs ayant réfléchi et voté, deux hypothèses sont possibles :

Première hypothèse. — Les électeurs ont approuvé la politique du Sénat ; à l'opposé du Gouvernement, ils sont hostiles à la loi proposée. Le ministère se trouve condamné ; que va-t-il faire ? — Conserver ses fonctions, répondent les partisans du referendum, ainsi que cela se pratique en Suisse dans le même cas. C'est une erreur. D'après les théories courantes, les ministres se retirent devant un vote hostile des Chambres sur une question de cabinet ; — et on voudrait qu'ils conservent le pouvoir quand tout le corps électoral les a condamnés ! Ce ministère désavoué, destitué moralement, en butte aux railleries de l'opposition, devra-t-il se retirer ou rester dans l'inertie, jusqu'au jour où de nouvelles élections lui auront donné le prestige qui lui manque ? Par la force même des choses, il sera forcé de disparaître : et, dès lors, si le gouvernement se retire, quel avantage y a-t-il à substituer à l'état de choses actuel la pratique du referendum ?

Deuxième hypothèse. — La politique du Sénat a été condamnée, et la conduite du gouvernement approuvée.

La loi que les électeurs rejettent reviendra devant la Chambre Haute puisque, dans toutes les Constitutions qui admettent la dualité des Chambres, cette assemblée est un des éléments essentiels du pouvoir législatif. L'attitude du Sénat dépendra uniquement de son bon vouloir.

a) Il est toujours hostile à la loi que le gouvernement et les électeurs seraient heureux de voir aboutir ; il refuse son vote et la loi ne passe pas. Le gouvernement obligé de constater l'inutilité et l'impuissance du referendum sera forcé de recourir à la dissolution[1]. Conséquence : il aura suscité, dans le pays, une

1. Il ne faut pas oublier que cela n'est exact que pour les pays comme la Belgique où le Roi a le droit de dissoudre la Chambre des représentants ou le Sénat sans aucune distinction (art. 71 de la *Constitution*). En France, la Chambre des députés seule peut être dissoute par le Président de la République, sur l'avis conforme du Sénat (art. 5 de la loi du 25 février 1875, modifiée le 15 août 1884).

première agitation tout à fait stérile ; il aura perdu du temps, et toujours pour obtenir un résultat négatif.

b) Le Sénat se soumet, il vote la loi. Que va faire cette majorité qui a capitulé? Continuera-t-elle à avoir une influence sur les affaires de l'Etat et à rester en place après avoir reçu un démenti formel de ses commettants ? Cela est impossible, parce qu'une telle conduite serait une honte ; il faut que le parti désavoué s'efface devant celui qui est la *viva vox populi*, que le vaincu soit remplacé par le vainqueur. Et ainsi, comme tout à l'heure, la dissolution s'impose.

Quand une difficulté naît entre la Chambre des députés et le Sénat, ou entre le chef de l'Etat et le Parlement, le devoir du chef de l'Etat est de s'incliner ou de dissoudre, mais jamais, en pareille occurrence, le corps électoral, lui-même, ne doit être consulté. Le referendum de partage présenterait un très grand danger : il donnerait aux pouvoirs publics le moyen de supprimer l'initiative des Chambres, de leur ôter la parole. Un membre de l'une des Chambres dépose une proposition de loi qui a des chances sérieuses pour aboutir, mais elle déplaît au chef de l'Etat et à ses ministres ; aussitôt, au besoin avec le contreseing ministériel, le gouvernement va, après avoir exercé une très forte pression, consulter le corps électoral qui lui donnera raison : la comédie sera jouée et la nation, encore une fois, aura été la dupe de ses maîtres. Singulier procédé, en vérité, qui heurte tous les principes, qui fait éclairer la représentation nationale par le peuple, alors que c'est le peuple qui doit être éclairé par la représentation nationale !

CONCLUSION

Les éléments populaires sont plus puissants que jamais ; leurs revendications augmentent sans cesse. « La démocratie n'est pas une théorie » a dit Edmond Schérer, « ce n'est pas une institution qu'on établit et qu'on renverse ; c'est un état de la société sorti de l'histoire des peuples et de la nature des choses... Il y a là quelque chose d'inévitable, une loi contre laquelle il est aussi vain de protester que périlleux de combattre. La démocratie fera le tour du monde. Qu'elles le craignent ou le désirent, toutes les nations civilisées s'y acheminent ». Les causes de cette révolution sont profondes : plus les sublimes enseignements du Christ pénètrent les masses, et cela malgré elles, plus « la fraternité est devenue, avec les idées de liberté et d'égalité, le grand idéal de l'humanité moderne[1] » ; l'instruction est répandue partout, les écoles n'ont jamais été plus fréquentées que de nos jours ; la littérature populaire s'est répandue jusque dans les moindres villages, les journaux quotidiens sont lus avec avidité, la critique ébranle tout, même ce qui devrait échapper à ses cruelles atteintes[2]. Ces diverses causes ont inspiré aux masses le sentiment de leurs forces ; elles ont fait des révolutions, renversé des trônes, fondé des gouvernements plus ou moins durables ; que ne feront-elles pas encore ? Je ne le sais. Toujours est-il que les nations paraissent inquiètes et frémissantes, un esprit de révolte semble les animer.

1. Cf. Blunstchli, *La politique*, p. 252.
2. Maurice Bloch, *op. cit.*, pp. 2 sq.

Certains disent que, pour vaincre ce courant, il faut avoir des institutions largement démocratiques et attribuer au peuple les plus grands pouvoirs : le referendum serait un de ces modes de gouvernement capables de sauver les sociétés modernes. Quant à moi, je me refuse à y croire parce que je ne saurais oublier que le peuple ne peut pas légiférer lui-même, qu'il n'est pas éclairé, que son incompétence est certaine, que le referendum serait la ruine de toutes les libertés et un appel indirect à une tyrannie quelconque. « Le referendum... est aussi un obstacle souvent invincible à une bonne législation. Les lois les meilleures, les plus utiles au progrès national peuvent se heurter à des préjugés populaires et irréfléchis, quelquefois à raison d'une disposition d'importance secondaire, cachée dans quelque article ; c'est un fait attesté par les historiens les mieux informés, que la Constitution des Etats-Unis d'Amérique, si elle avait été soumise aux suffrages directs des citoyens, aurait été repoussée par la majorité [1]. Et cette Constitution a déjà procuré à la Grande Union plus d'un siècle de prospérité et de puissance [2] ».

Je ne comprends pas et je n'ai jamais compris la raison d'être du referendum. Je ne conçois que deux systèmes de gouvernement : la représentation et le gouvernement direct pur, entre lesquels il est impossible de trouver un moyen terme, un système intermédiaire.

Dans le gouvernement représentatif, le nombre disparaît pour faire place à la capacité ; l'ignorance, la richesse, la noblesse s'effacent devant le savoir et l'expérience. C'est là le seul principe rationnel, fécond en résultats pratiques. Ainsi que je l'ai exposé plus haut, le gouvernement représentatif applique aux

1. « Had the decision been left to whast is now called « the voice of the people », the voice of the people would pro bably have pronounced against the Constitution ». Bryce, *op. cit.*, I², p. 23.

2. Esmein, *loc. cit.*, p. 40.

intérêts généraux, au gouvernement de la société, ce même principe que le bon sens du genre humain lui a fait appliquer aux intérêts individuels, au gouvernement de l'existence de chaque homme. Considérant l'exercice du pouvoir législatif comme un acte complexe, difficile, il choisit ceux qui, dans la nation, sont présumés les plus aptes, et, ce choix fait, ce sera cette majorité seulement, la majorité des capables, qui gouvernera. Dans le système du referendum, au contraire, aucune sélection, aucun groupement rationnel ; c'est le règne des masses ; tous ont les mêmes droits, la capacité n'entre jamais en ligne de compte, le nombre seul a raison.

Dans une des plus belles pages de son *Histoire du Gouvernement représentatif en Europe*, Guizot a très bien établi ces différences : « La souveraineté du peuple place la souveraineté dans la majorité purement numérique, le gouvernement représentatif la cherche dans la majorité des capables ; elle l'attribue, pleine et entière, au nombre ; il se borne à l'y présumer... La souveraineté du peuple voit le pouvoir légitime dans la multitude, le gouvernement représentatif ne le voit que dans l'unité, c'est-à-dire dans la raison... La souveraineté du peuple fait venir le pouvoir d'en bas, le gouvernement représentatif reconnaît que tout pouvoir vient d'en haut et oblige, en même temps, quiconque s'en prétend investi, à faire admettre la légitimité de sa prétention par les hommes qui sont capables de la sentir... La souveraineté du peuple est pleine à la fois d'orgueil et d'envie... le gouvernement représentatif reconnaît la faiblesse de notre nature[1] ».

Il est impossible de concilier deux systèmes entre lesquels existe une opposition aussi manifeste, parce qu'on ne peut pas dire : d'un côté, les plus capables discuteront la loi, la voteront ; de l'autre, la majorité, les incapables, reviendront sur

1. *Op. cit.*, I, p. 112.

ce vote et se prononceront en dernier ressort. Ou les Chambres seront souveraines, ou ce sera le peuple, mais, en fait, vouloir, dans la même nation, juxtaposer ces deux souverainetés, c'est tenter l'impossible. Supposons un instant que les Chambres continuent à fonctionner comme par le passé, et supposons admis le referendum ; que se passera-t-il ? Le caractère des législateurs s'amollira bientôt ; le corps représentatif sera complètement annihilé, son prestige et sa responsabilité disparaîtront. Pourquoi s'évertuer à choisir les plus capables, puisque leurs délibérations n'auront plus aucun caractère décisif ? De leur côté, les députés ne s'occuperont plus de leurs travaux, attendu que leurs votes ne vaudront, à l'avenir, que comme de simples avis. Les Chambres ne seront plus des Chambres, elles seront des commissions chargées, tout au plus, de la rédaction des lois.

Voilà le résultat obtenu : deux thèses irréconciliables que l'on cherche en vain à unir, deux raisonnements qui s'entre-détruisent, des conséquences désastreuses, l'oubli de cette règle élémentaire que la loi ne peut émaner que des Chambres ou du peuple, non des deux simultanément et qu'il est impossible de sortir de là. Le mot du prince Albert que « le gouvernement représentatif est à l'épreuve » (Now the parliamentary system is on its trial) n'est plus qu'une vieillerie historique: l'épreuve est terminée depuis longtemps et elle a été telle que toutes les grandes nations de l'univers pratiquent ce gouvernement. Malgré les critiques qui lui sont adressées, ce système restera un des chefs-d'œuvre de l'esprit humain, l'unique fondement de toute Constitution libre et démocratique en harmonie avec les exigences de l'état social actuel. « Le parlementarisme n'est pas à la mode. C'est le vieux proverbe, dit-on. Je crois moi que c'est le seul jeu que puisse jouer la démocratie si elle veut éviter les aventures et les platitudes[1] ».

1. P. Laffite, *Lettres d'un parlementaire*, dans la *Dédicace*. Paris, 1894.

Je répéterai avec Gambetta, et c'est ma conclusion dernière : « La souveraineté nationale n'existe, n'est reconnue, n'est pratiquée dans un pays que là où le Parlement, nommé par la participation de tous les citoyens, possède la direction et le dernier mot dans le traitement des affaires politiques[1] ».

Le véritable remède contre les envahissements de la démocratie n'est pas dans le referendum[2], il est ailleurs. Pratiquer la véritable liberté par l'attribution à toute minorité d'une part de souveraineté, par la réunion de toutes les voix grâce à une tolérance réciproque et à un large esprit de conciliation, instruire de plus en plus la démocratie, l'apprendre à se gouverner elle-même, éloigner d'elle les flatteurs et les ambitieux qui abusent de sa naïveté, la détourner de la poursuite avide des plaisirs, l'affranchir de ses passions, purifier ses mœurs, ranimer ses vieilles croyances religieuses, car point de liberté sans mœurs, et point de mœurs sans religion, rendre les hommes aussi éclairés dans leurs jugements que modérés dans leur conduite, répandre toujours davantage, dans tous les rangs de la population, le respect sacré des lois et de ceux qui sont chargés de les appliquer, le goût du travail et l'intelligence des biens qu'il procure, remédier au paupérisme, faire de bonnes lois ouvrières, favoriser la discussion qui éclaire et supprime la force, laisser intacte la liberté qui mène à la justice, prêcher l'ordre, la paix, la réconciliation de tous les citoyens, voilà ce qui facilitera la tâche des gouvernements. Et si ces moyens sont impuissants, s'il faut se heurter à la fois à l'impérieuse nécessité d'une démocratie pure et à son impraticabilité, je

1. *Discours contre le plébiscite*, prononcé au Corps législatif le 5 avril 1870 ; *Discours et plaidoyers politiques de Gambetta*, publiés par J. Reinach. Paris, 1880, I, p. 217.

2. Cf. *Contrà*, W. D. Mac Crackan, *What is the Referendum ? Swis Solutions of American Problems*. Boston. Adde M. N. Droz, *La Suisse jugée par un Américain*, dans la *Bibliothèque universelle et Revue suisse*, janvier 1895, pp. 5 sq.

répèterai avec de Tocqueville[1] : « Penserais-je que le Créateur a fait l'homme pour le laisser se débattre sans fin au milieu des misères intellectuelles qui nous entourent ? je ne saurais le croire : Dieu prépare aux sociétés européennes un avenir plus fixe et plus calme ; j'ignore ses desseins, mais je ne cesserai pas d'y croire, parce que je ne puis les pénétrer, et j'aimerai mieux douter de mes lumières que de sa justice ».

1. *Op. cit.*, I, p. 20.

INDEX ALPHABÉTIQUE

Adams (John), 244, 446.
Adams (Francis Ottiwel), 258, 317.
Aeley, 69.
Anderwert, 314.
Anselhm, 269.
Argelies, 150, 178.
Ariste (d'), 172.
Aristote, 17, 19, 137, 425.
Arnaud, 212.
Arnous, 406.
Auguste, 128.
Avez, 150, 178, 179.
Babeau, 110, 113, 138.
Balocopoulo, 450.
Bancroft, 246.
Baudin, 150.
Bandelier, 347.
Barante (de), 163.
Barbaroux, 30.
Barrère, 30, 202.
Barthélemy Saint-Hilaire, 137.
Baumgartner, 88, 292.
Beaudouin, 161.
Beernaert, 213, 214 sq., 221.
Belleval (de), 187.
Benoist, 258, 261, 274, 275, 276, 280, 391, 394.
Bentham, 409.
Berger (Georges), 423.
Bernatzik, 421.
Bernay, 54.
Bernet, 302, 303, 368.
Bernier, 203.
Blanc (Louis), 145, 206, 405.
Blok, 431, 457.
Blümer, 42, 88, 90, 92, 255, 258, 268, 284, 290, 294, 322.
Bluntschli, 14, 15, 20, 137, 157, 160, 161, 268, 422, 439, 457.
Bodin, 13.
Bœck, 126.
Bonaparte (Prince Roland), 114.
Bonard, 150.
Borel, 304.
Boretius, 19.
Borgeaud, 19, 34, 39, 40, 82, 126 231, 233, 235, 236, 237, 251, 298.
Boulanger (général), 187.
Boutmy, 231.
Bridel, 375.
Brissaud, 36, 277, 367, 370, 410, 436.
Brissot, 30, 201.
Brousse (Paul), 185.
Brunialti, 368.
Brünner, 304.
Bryce, 231, 237, 248, 402, 458.
Buchanam, 159.
Bullinger, 273.
Bungess, 16.
Burkli, 185.
Burot, 200.
Byron, 169.
Cabet, 140.
Calvinhac, 150.
Cambon, 202.
Carnot, 280.
Carteret, 304.
Cassagnac (de), 188.
Castelin, 180.
Ceresole, 70.
César (Jules), 19, 132.
Chabot, 204.

Chambrun, 238, 241.
Chassaing, 189.
Chatelanat, 291, 333, 357, 360.
Chauvière, 150, 179.
Cherbuliez, 294.
Cicéron, 17, 116, 127, 130.
Clermont-Tonnerre, 163.
Cluseret, 178, 187.
Colbert-Laplace, 171, 172.
Compayré, 179.
Comte (Auguste), 34.
Condorcet, 29, 30, 201, 206.
Considérant (Victor), 206.
Constant (Benjamin), 20, 158, 244.
Coutant, 150, 179.
Couthon, 33, 203.
Couturier, 150.
Crackan, 461.
Cramer Frey, 65.
Cunéo d'Ornano, 86, 172, 174, 179, 180.
Cuq, 127.
Curti, 40, 41, 268, 274, 276, 283, 284, 289, 291, 292, 293, 294, 295, 310, 311.
Curtis, 244.
Curzon, 210.
Daendlicker, 290, 292.
Dandolo, 134.
Danton, 30, 202.
Dareste, 102.
Daru, 19.
Debry, 30.
Decken, 448.
Decurtins, 65.
Defontaine, 179.
Dejeante, 150, 178, 179.
Delmas, 203.
Delyanni, 449.
Deploige, 26, 37, 77, 80, 91, 93, 145, 256, 271, 272, 276, 290, 291, 303, 305, 308, 311, 312, 330, 336, 349, 351, 358, 362, 364, 369, 371, 372, 376, 379, 419, 429.
Deschanel, 439.
Desèze, 197.
Deschwanden, 288.
Desforge, 179.
Desjardins, 186.
Dewey, 14.
Dicey, 210.
Diderot, 159.
Diog de Rapperswil, 40, 292.
Droz (Numa), 41, 42, 70, 76, 77, 82, 83, 321, 322, 333, 381, 401, 421, 461.
Dubs, 14, 251, 255, 301, 311, 315.
Dufour (baron), 172.
Dufresne, 166.
Duguit, 15.
Dupont de Nemours, 198.
Dupriez, 226, 255.
Duremmatt, 69, 361.
Duvergier, 191.
Duvergier de Hauranne, 51, 77, 284, 286, 306.
Enguerrand, 200.
Ernst, 294, 375.
Eschasseriaux (baron), 172.
Escher, 14.
Esmein, 421, 458.
Faberot, 150, 178, 179.
Farrer, 211.
Fauché Prunelle, 113.
Faucher, 30.
Favre (Edouard), 258.
Fazy (James, 303).
Fergusson, 138.
Féron, 219, 222.
Ferron (de), 14.
Floquet, 406.
Forrer, 70.
Fourier, 140, 144.
Frank, 241.
Freeman, 96, 259.
Frei, 70, 74.
Frère Orban, 214, 216, 219.
Fuld, 212.
Funck-Brentano, 13.
Furrer, 277.
Fustel de Coulanges, 19, 132.
Galpin, 172.
Gamond, 212.
Gambetta, 13, 461.
Ganivet, 172.
Ganzoni, 275, 288.

Gautier de Clagny, 407.
Gengel, 302, 347.
Gensonné, 30.
Genz, 19.
Gérault-Richard, 150, 423.
Giraud, 132.
Gladstone, 210, 211.
Glasson, 19, 375.
Göll, 19.
Gomme, 110.
Goupil de Préfeln, 195.
Göttling, 19.
Gourd, 247.
Gourdault, 107.
Greef (de), 19.
Greulich, 70.
Grey, 210.
Grimard, 224.
Groussot, 150, 179.
Groussier, 150, 178, 179.
Guesde (Jules), 180, 186, 190.
Guillemet, 174.
Guiton de Morveaux, 202.
Guizot, 23, 24, 164, 448, 459.
Haenel, 14.
Hamilton, 244.
Hanssen, 222.
Harispe, 172.
Hauriou, 16.
Henne (Anton), 292.
Henne Amrhyn, 259, 290.
Henriou Berthier, 189.
Heppvorth Dixon, 61.
Hérault de Séchelles, 30, 33, 203.
Hermann, 19.
Hervé (Ed.), 449.
Hervieu, 255.
Herzog, 130.
Heuschel, 19.
Hiestand, 317.
Hilty, 42, 44, 62, 85, 261, 262, 263, 264, 265, 267, 268, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 283, 285, 296, 299, 300, 303, 305, 308, 321, 322, 333, 337, 338, 344, 372, 374, 400, 439.
Himly, 259, 270.
Hobbes, 156.
Hoffmann, 414.
Hopp, 259.
Höttinger, 268.
Hough, 246.
Hovelacque, 178.
Hugues (Clovis), 150, 179.
Huonder (Antoine), 275.
Hymans (Paul), 377, 389, 394.
Ihering, 116.
Jacques (abbé), 110.
Jaurès, 150, 180.
Jona, 25.
Janson, 212, 213, 214, 216, 219, 222.
Jefferson, 22.
Jellinet, 14.
Joos, 41.
Jurieu, 156.
Justinien, 129.
Justinger, 269.
Kant (Emmanuel), 409.
Keller, 36, 90, 288.
Kent, 244.
Kerohant (de), 187.
Kopp, 259.
Labat, 172.
Labouchère, 210.
Labruyère, 426.
Lacroix, 202.
Laffite (P.), 421, 432, 460.
Lagrèze, 110.
Lamartine, 159.
Lambermont, 440.
Lanstheere (de), 217, 220.
Lange, 116.
Languet, 156.
Lanthenas, 30.
Lanzoni, 19.
Laporte, 178.
Laroche-Joubert, 172, 406.
Lavater, 281.
Laveleye (de), 16, 19, 20, 128, 137, 210, 313, 356, 410, 413, 421, 425, 430, 436, 446, 448.
Lavicomterie, 30.
Le Bon (Gustave), 425.
Leconte, 178.

Ledru-Rollin, 147.
Lefebvre-Pontalis, 120.
Leloir, 421.
Lemercier, 177.
Lenert, 172.
Leporini (Giuseppe), 407.
Le Senne, 178.
Lewis, 438.
Liancourt (Duc de), 194.
Littré, 15.
Locke, 16, 156.
Lorand, 219.
Mably, 442.
Machiavel, 13, 17, 269, 433, 438, 442.
Mackau (Baron de), 174.
Madison, 244.
Maine (Sumner), 17, 20, 126, 146, 169, 392, 409, 442.
Mallet-Dupan, 169.
Malon, 183.
Marat, 29, 202.
Marquadsen, 255.
Marsauche, 255, 397.
Martens (de), 95.
Mathieu, 203.
Mayor, 365.
Maxe (Amiral), 211.
Meister, 276.
Merlin, 331.
Méry (Paulin), 150, 178, 179.
Meyer, 14.
Micheli, 82.
Michelin, 150, 178, 179, 406.
Milton, 156.
Mill (Stuart), 20, 24, 158, 161, 229, 406, 408.
Millerand, 150, 184.
Millière, 147.
Mirabeau, 85.
Mommsen, 19, 129, 130.
Montesquieu, 158, 163, 425, 427, 437, 442.
Moreau (de), 217.
Morell (Karll), 439.
More (Thomas), 181.
Mounier, 153, 195.
Müller (Eberhard), 273.
Murat (Comte), 172.
Muratori, 19.
Naquet, 176, 178, 187.
Naville (Ernest), 370, 375, 407, 442, 439.
Noailles (Duc de), 244.
Nothomb, 412.
Oberholtzer, 231, 237, 239, 240, 241, 243, 249.
Œschli, 259.
Orlando, 25.
Othon de Freisingen, 32.
Palma, 14.
Parieu (de), 17, 137, 409.
Pascal, 22.
Passy (H.), 17.
Payne-Thomas, 30.
Perrens, 131.
Perrot, 126.
Pertz, 19.
Petion de Villeneuve, 30, 198, 199.
Philaretos, 449.
Phillimore, 14.
Philochore, 126.
Planta, 259.
Platon, 17.
Plutarque, 126.
Poore, 246.
Ppaff, 259.
Posada, 17.
Posselt, 280.
Poubelle, 25.
Prins, 129, 134, 209, 422.
Proudhon, 146, 153, 157, 167, 170, 206, 431.
Prudent Dervillers, 150.
Rabaud de Saint-Etienne, 193, 197, 199, 200.
Raggio, 182.
Ramahlo, 25, 126, 133.
Rambert (Eugène), 109, 110, 111, 116, 117, 118, 135, 137.
Renan, 170.
Restif de la Bretonne, 138.
Ribbe, 138.
Richard, 150.
Rilliet, 259, 289.

Ritschard, 325.
Rittinghausen, 140-147.
Robert Lindet, 203.
Robespierre, 160, 202, 208.
Robinet, 29.
Roche (Ernest), 178.
Rochefoucault (Duc de la), 194.
Romagnosi, 139.
Roscher, 17.
Rosebery, 211.
Rosin, 421.
Rouanet, 150.
Rousseau (Jean-Jacques), 156 sq.,208, 390, 428.
Rouvel, 203.
Royer-Collard, 164, 417.
Rubillard, 447.
Rubino, 19.
Ruchonnet, 63.
Sainctelette, 219.
Saint-Girons, 20, 22.
Saint-Just, 203.
Saint-Marc Girardin, 160.
Saleilles, 237, 248, 249.
Salis (de), 308, 328, 329, 355.
Salle, 194, 200.
Sarrette, 172.
Satiropoulos, 449.
Schæffle, 407.
Scherer, 457.
Schiller, 250.
Schulze, 19.
Segesser, 333.
Sembat, 150.
Sieyès, 30.
Sismonde de Sismondi, 14, 19, 133, 134, 426, 430, 433, 438.
Smet de Naeyer, 216, 414, 452.
Sohlm, 19.
Soltau, 19.
Spencer (Herbert), 425, 429, 431.
Spüller, 437, 442.
Steiger, 70.
Stephen, 439.
Story, 244.
Stürler, 270, 271, 272.
Stüssi, 77, 79, 80, 350, 357, 358, 359.
Suétone, 128.
Sybel, 259.
Tacite, 19, 110, 131, 139, 251, 424.
Taine, 158, 205.
Tallichet, 77, 300, 439.
Thaller, 385.
Théophile, 129.
Thouret, 198.
Thucydide, 18.
Thuriot, 29.
Tite-Live, 116, 130.
Tocqueville (de),410,440,443,460,462.
Toussaint, 150, 178, 179.
Treilhard, 202.
Tricoupis, 448, 449.
Turigny, 150.
Tschudi, 264.
Vacherot, 20.
Vaillant, 147, 149, 150, 179, 180.
Van den Heuvel, 26, 445.
Vast-Visneux, 172.
Vavasseur, 406.
Vergniaud, 30, 200.
Vilain XIV, 448.
Vœgelin, 259, 336.
Vogt, 291.
Vulliemin, 259, 274.
Vuy, 166.
Walter, 150, 179.
Wattenwyl-Diesbach, 269.
Weitling, 140.
Welti, 70, 304, 387, 399.
Willehardouin, 133.
Witt, 22.
Woeste, 214, 216, 219.
Wolf, 329.
Wuarin, 36, 393, 426.
Wullschleger, 65.
Wyss, 259, 289.
Zeltner, 280.
Zemp, 42.
Zschokke, 259, 280.
Zumpt, 126.
*** 412, 418.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Bibliographie 7

Introduction 13

§ 1. — Du gouvernement direct pur 18
§ 2. — Du gouvernement représentatif 20
§ 3. — Système du referendum 25

LIVRE PREMIER

DU DROIT D'INITIATIVE POPULAIRE

PREMIÈRE PARTIE

Le droit d'initiative populaire sous la Révolution française et plus particulièrement dans le rapport présenté par Condorcet à la Convention nationale, dans les séances des 15 et 16 février 1793 29

DEUXIÈME PARTIE

Le droit d'initiative populaire dans la Confédération suisse 35

CHAPITRE I. — **Le droit d'initiative dans la Confédération** 40

CHAPITRE II. — **Le droit d'initiative dans les Cantons.** 55

CHAPITRE III. — **L'initiative populaire dans la Confédération suisse et dans les Cantons considérée dans ses résultats pratiques. Appréciation générale et conclusion** 62

LIVRE II

DU GOUVERNEMENT DIRECT PUR

CHAPITRE I. — **Origines historiques des Landsgemeinde.** 87

CHAPITRE II. — **Étude détaillée de la Landsgemeinde des deux Appenzell, de Glaris, des deux Unterwalden et d'Uri.** 96

Section I. — *Des diverses autorités cantonales.* 97
I. — Conseil gouvernemental ou Conseil cantonal 98
II. — Conseil cantonal 100
III. — Landsgemeinde. 102
Section II. — *Comment la Landsgemeinde peut-elle être saisie d'une proposition de loi et par qui ?* 102
Section III. — *Fonctionnement et tenue des Landsgemeinde* . . 105
Section IV. — *Compétence de la Landsgemeinde* 120

CHAPITRE III. — **Considérations sur les Landsgemeinde et plus particulièrement sur le système du gouvernement direct pur étudié au point de vue historique et critique. Conclusion.** 125

LIVRE III

SYSTÈME DU REFERENDUM

PREMIÈRE PARTIE

Opinions théoriques des publicistes et des hommes d'Etat. 156

CHAPITRE I. — **Théorie de Jean-Jacques Rousseau** . . 156

CHAPITRE II. — **Diverses propositions de referendum présentées à la Chambre des députés** 171

CHAPITRE III. — **Système des socialistes. Propositions diverses** 181

DEUXIÈME PARTIE

Tentatives non réalisées d'organisation du referendum. 191

CHAPITRE I. — **Constitution du 24 juin 1793.** 191

CHAPITRE II. — **Le referendum en Allemagne, en Angleterre et en Belgique** 209

Allemagne. 209
Angleterre. 210
Belgique. 212

TROISIÈME PARTIE

Législation vivante 230

PREMIÈRE DIVISION

Le referendum aux Etats-Unis.

§ I. — Droits du peuple en matière constitutionnelle . . . 230
§ II. — Droits du peuple en matière législative 245
§ III. — Le referendum devant les Cours suprêmes 249

DEUXIÈME DIVISION

Le Referendum en Suisse.

INTRODUCTION. — **Aperçu général sur la Constitution suisse.** 250

CHAPITRE I. — **Origines historiques du referendum..** 258

SECTION I. — *La Suisse jusqu'à la Constitution du 17 avril 1798.* 259

I. — Confédération 259

II. — Constitutions cantonales 269

A. — Landsgemeinde 269

B. — Des Referendums 269

SECTION II. — *La Suisse depuis la Constitution du 12 avril 1789 jusqu'à celle du 22 septembre 1848* . . 277

I. — Confédération 277

II. — Constitutions cantonales. 286

SECTION III. — *La Suisse depuis la Constitution du 12 avril 1848 jusqu'à nos jours.* 296

I. — Confédération 296

II. — Constitutions cantonales 309

CHAPITRE II. — **Législation actuelle. Etude approfondie du referendum.** 314

SECTION I. — *Du droit de veto.* 314

SECTION II. — *Le referendum facultatif.* 315

§ I. — Confédération 315

I. — Actes auxquels s'applique le referendum. . . . 315

II. — Qui peut provoquer le referendum ? 323

III. — Procédure du referendum 324

A. — Phase de la demande de referendum. . 324

B. — Phase du referendum 334

§ II. — Cantons. 339

A) Referendum facultatif de la part des citoyens . . . 339

I. — Actes soumis au referendum 339

II. — Qui peut provoquer le referendum ? 341

III. — Procédure du referendum. 341

α) Phase de la demande de referendum. 341

β) Phase du referendum 342

B) Referendum facultatif de la part des autorités constituées 343

SECTION III. — *Le referendum obligatoire.* 345

I. — Actes soumis au referendum obligatoire 345

II. — Procédure du referendum obligatoire 348

CHAPITRE III. — **Résultats du referendum. Statistique** 351

Section I. — *Confédération* 351
Section II. — *Législations cantonales* 357

CHAPITRE IV. — **Appréciation générale** 367

TROISIÈME DIVISION

Examen critique 402

CHAPITRE I. — **Du referendum postérieur (post legem).** 404

§ I. — Réfutation des arguments invoqués en faveur du referendum 404

§ II. — Objections faites au système du referendum 427

CHAPITRE II. — **Du referendum antérieur (ante legem).** 451

I. — Referendum d'initiative 451
II. — Referendum de partage 452

Conclusion 457

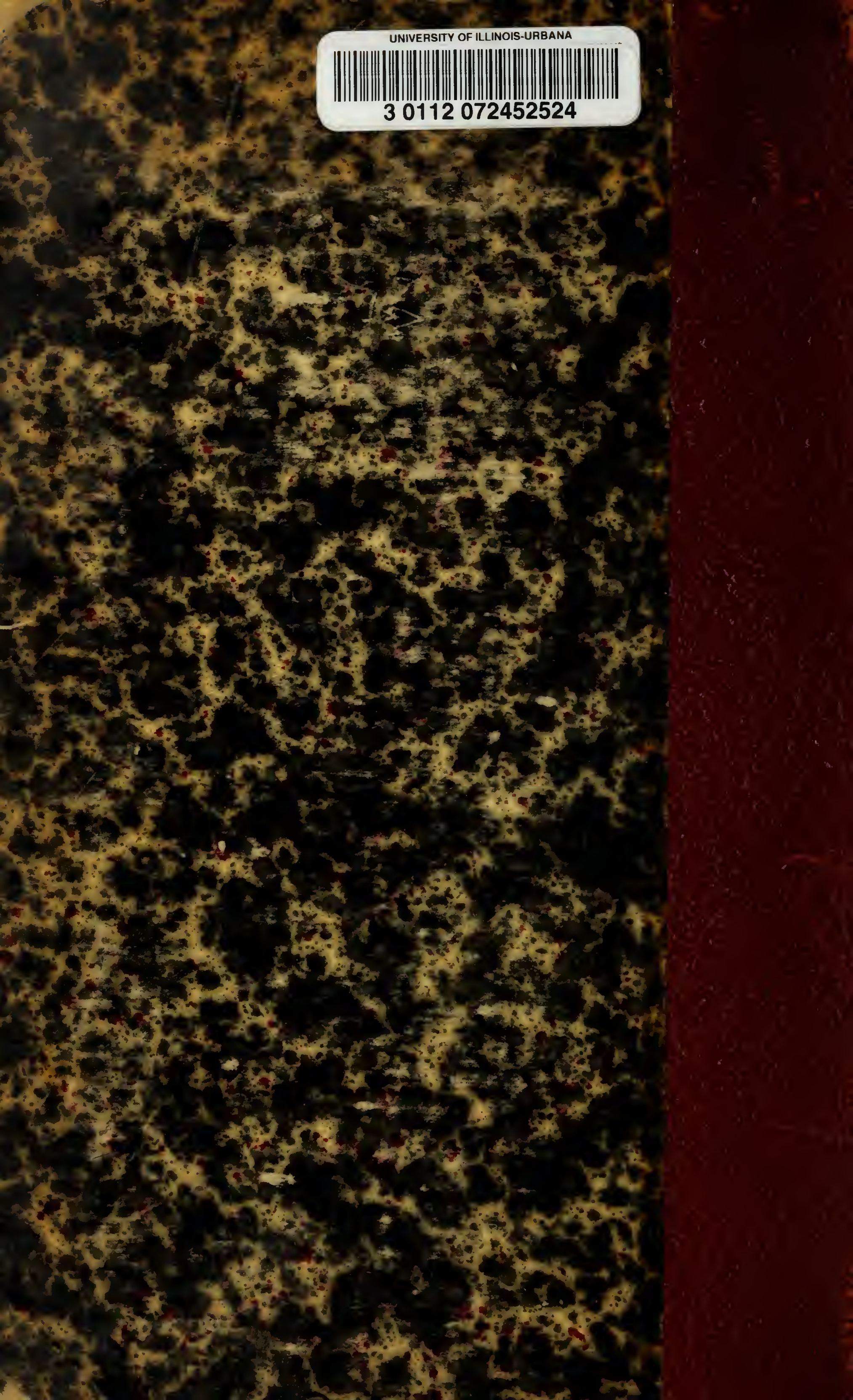
Index alphabétique 463

Table des matières 469

Irp. G. Saint-Aubin et Thevenot. — J. Thevenot, successeur, Saint-Dizier (Haute-Marne.)






UNIVERSITY OF ILLINOIS-URBANA
3 0112 072452524